

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS

TEMA

**LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL EN EL CONTEXTO DEL PLAN
NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017**

REQUISITO DE EXAMEN COMPLEXIVO SEGÚN LA UNIDAD DE TITULACIÓN
ESPECIAL EN LA CARRERA DE INGENIERÍA GEOGRÁFICA Y DESARROLLO
SUSTENTABLE CON MENCIÓN EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

ANDREA VANESSA REINOSO VALAREZO

QUITO 6 DE FEBRERO DE 2015

Dedicatoria

Este trabajo va dedicado a mis padres quienes me han brindado su apoyo incondicional a lo largo de mi carrera universitaria, se lo importante que es esto para ustedes. Les debo mi vida entera.

Agradecimientos

Obviamente este trabajo es una forma de agradecer en especial a mi familia, a mi padre que es mi modelo de conducta poderoso, a mi madre, que me enseñó el amor y la amabilidad y a mi hermana que me ha brindado su apoyo incondicional. Gracias a las personas que estuvieron conmigo a lo largo de mi carrera universitaria, a mis maestros que me ayudaron a entender que hay que esforzarse para obtener lo que uno desea. A Dios en especial que me ha permitido llegar a este importante momento de mi vida.

Tabla de contenidos

Introducción.....	I
Marco Metodológico.....	III
CAPÍTULO I.	1
EL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR Y LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL.....	1
1.1 Introducción.....	1
1.2 Metodología.....	3
1.3 Síntesis del modelo territorial y el estado del territorio.....	5
1.4 Red de Asentamientos Humanos.....	5
1.5 Sustentabilidad Ambiental.....	8
1.6 Matriz Productiva.....	10
1.7 Reducción de Brechas.....	12
CAPÍTULO II.....	13
MODELO DE ESTADO A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
CAPÍTULO III.....	19
LA PLANIFICACIÓN NACIONAL MEDIANTE LAS AGENDAS ZONALES Y POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS PUNTUALIZADOS EN LAS AGENDAS TERRITORIALES.....	19
3.1 Agenda Zonal 1: Provincias Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos.....	21
Conclusiones.....	22

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1. Estrategia Territorial Nacional	3
GRÁFICO 2. Unidades de Síntesis Territorial a nivel nacional	4
GRÁFICO 3. Jerarquía de los asentamientos humanos	6
GRÁFICO 4. Modelo Territorial Deseado de la red de asentamientos humanos	7
GRÁFICO 5. Modelo Territorial Deseado: Sustentabilidad Ambiental	9
GRÁFICO 6. Modelo Territorial Deseado: Transformación de la Matriz Productiva	11
GRÁFICO 7. Zonas de Planificación	20

Índice de tablas

TABLA 1. Objetivos, políticas y lineamientos relevantes del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.	15
---	----

Introducción

“Se entiende por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad y los territorios valoran como objetivo de vida deseable. (SENPLADES, 2007).

En su constitución, la República del Ecuador establece y garantiza a la ciudadanía el Buen Vivir, que no es más que dejar de lado el concepto capitalista con el que se conoce al desarrollo y transformarlo en un conjunto de procesos dinámicos en el que se vinculen todos los sistemas que nos integran, aprovechando todos los recursos que nuestro país nos ofrece respetando a la naturaleza, a la sociedad y al buen vivir de tal manera que se beneficien todos. El Estado dentro de su rol de planificador del territorio estableció para el periodo 2013 -2017 en Plan Nacional del Buen Vivir en el que se destaca su principal herramienta, la Estrategia Territorial Nacional, que no solo nos da las pautas y lineamientos para planificar de manera adecuada el territorio sino nos permite consolidarnos como una sociedad que busca el cambio.

En una primera instancia la idea parte de construir una unidad nacional, desde el siglo XIX empiezan las disputas de poderes entre lo central, regional y local, además empiezan los debates sobre la autonomía y sobre el tipo de Estado que debería regir, si unitario o federal. Por un largo período una serie de sucesos como la desaparición de los municipios y la creación de los Consejos ciudadanos generaron intentos de planificación fallidos, sin ninguna base ni lineamiento estratégico. Para el año 1954 se crea la Junta Nacional de Planificación quien a pesar de haber presentado tres propuestas de desarrollo no logro concretar ninguna. Para el año 1979 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo quien posteriormente es reemplazado por la Oficina de Planificación quien pone en marcha los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Para el 2004 se crea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, que actualmente es el ente rector de la planificación en el Ecuador y quien absorbió al Consejo Nacional de Modernización del Estado quien manejaba los temas de descentralización y a la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las disparidades territoriales a nivel nacional han ocasionado desigualdad, fragmentación regional y disputas de poderes, y es que la visión de desarrollo que se tenía en un principio no tomaba en cuenta el papel de la sociedad como actor soberano sino solo veía al Estado como el motor para la generación de capital. Hasta el día de hoy estamos intentando superar esas disparidades territoriales mediante el planteamiento de estrategias dentro de la política nacional. Es por eso que el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incorpora la dimensión territorial en su modelo de gestión, y plantea objetivos, políticas, líneas estratégicas, y metas para construir nuevas relaciones de poder, transformar el sistema económico- productivo y promover los derechos y capacidades de la sociedad.

Considerando dicho contexto, en los siguientes capítulos se analiza de manera concreta lo que propone la Estrategia Territorial Nacional dentro del contexto del Plan Nacional del Buen Vivir, se analiza en el primer capítulo el proceso de elaboración de la Estrategia en función de sus cuatro ejes temáticos y como los objetivos y lineamientos propuestos están representados en los modelos territoriales deseados, en el segundo capítulo se describe cómo las políticas generadas a partir de la caracterización del territorio se alinean al modelo de Estado del Ecuador, y finalmente la forma en que están territorializadas mediante las agendas zonales.

Objetivos

Objetivo General

Describir y analizar la Estrategia Territorial Nacional en el contexto del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Objetivos Específicos

- Identificar el modelo de Estado a partir de las políticas públicas para el territorio inscrito en la planificación
- Describir y analizar el proceso de elaboración e implementación de la Estrategia Territorial Nacional.

- Identificar como las políticas y lineamientos establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional se concretan en las Agendas Territoriales a través de las diversas formas de gobierno.

Marco Metodológico

En esta instancia se describirá el tipo de investigación metodológica y el proceso que permitió elaborar el trabajo de titulación. En el marco de la planificación y el ordenamiento territorial que son el objeto de éste estudio, el desarrollo del mismo se realizó a manera de investigación descriptiva, y se inició con una recopilación bibliográfica que nos permitirá cumplir con nuestros objetivos. La principal herramienta de análisis fue el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y la Estrategia Territorial Nacional, además de varios documentos de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo quien es el ente rector de la planificación del país.

Luego del proceso de recolección de la información se procedió a su respectivo análisis, se realizó un diagnóstico de la situación de actual del país en el marco de la planificación y su régimen de desarrollo, luego se realizó un análisis comparativo con las anteriores versiones del Plan, además se describió como fue el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Nacional y como ésta se encuentra vinculada con las políticas públicas y las estrategias territoriales.

De manera que el enfoque de este trabajo es territorial, también es necesario plantearse parámetros que nos van a servir a lo largo del trabajo, los mismos que serán analizados en cada capítulo, la planificación territorial, las políticas públicas y las agendas territoriales son los ejes prioritarios de la investigación realizada.

CAPÍTULO I.

EL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR Y LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL

1.1 Introducción

Siguiendo el mandato de la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 275 en donde se menciona que la base de la sociedad deberá ser la planificación vinculada a los derechos de los ciudadanos, para lo que en primera instancia se creó el Plan Nacional de Desarrollo que se ejecutó durante el período 2007-2010 y en donde se empieza a quebrar el neoliberalismo y que además se generó en un marco político de cambio de la llamada Revolución Ciudadana, este plan contempló aspectos ligados con la Revolución Constitucional y democrática, la revolución ética, económica y productiva, la revolución social y la revolución para la dignidad, luego de esto se dio a conocer el Plan Nacional del Buen Vivir en el 2009-2013 que principalmente lo que buscaba era concretar estas revoluciones mediante el planteamiento de objetivos y con una visión a largo plazo, más tarde el Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2013-2017 ya se presentan temas muy puntuales en los que se enfocara como son la equidad, el desarrollo integral, la revolución cultural, la revolución urbana, agraria y del conocimiento.

Para cumplir con las metas y objetivos planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir se han establecido dos herramientas que servirán de insumos para la implementación de las políticas públicas en el país. La Estrategia Territorial Nacional que mediante sus directrices encaminadas al desarrollo servirá de instrumento para el ordenamiento territorial, y las Agendas Zonales que permitirán la territorialización de las políticas públicas dispuestas.

La Estrategia Territorial Nacional tiene una visión a corto, mediano y largo plazo y es a escala nacional, comprende criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento

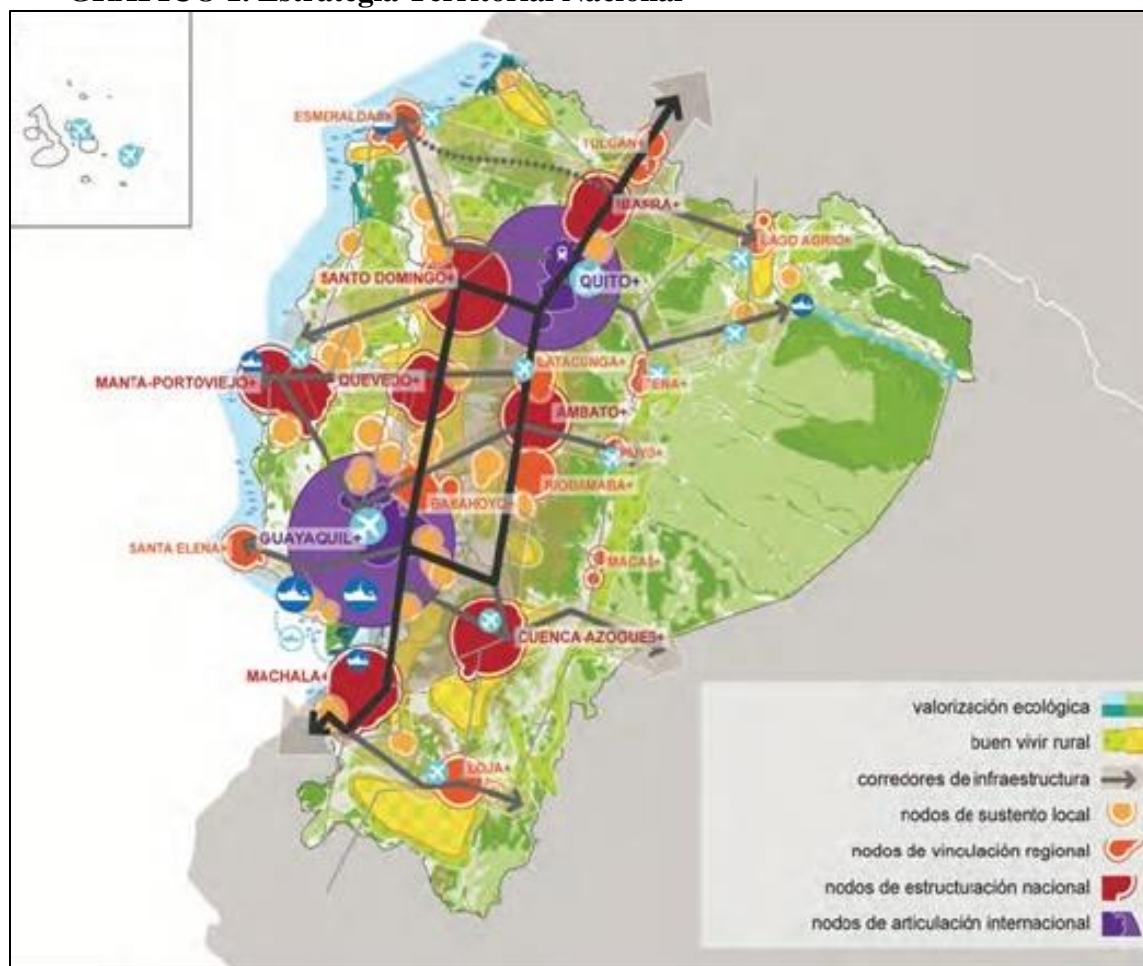
físico del territorio, los recursos naturales, infraestructura, actividades económicas, equipamientos, la protección del patrimonio natural y cultural y los asentamientos humanos, además se convierte en el referente para la planificación y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno (PALADINES, 2013).

Esta herramienta básicamente articula los objetivos de desarrollo y las políticas públicas definidas con las necesidades y características del territorio, trabajando sobre siete temáticas principales según Senplades.

- El fortalecimiento de una estructura policéntrica articulada de asentamientos humanos, mediante la definición de nodos de producción económica en sus diferentes niveles.
- Promover el Buen Vivir en el ámbito rural mediante la diversificación de la producción.
- Eficiencia de la red de infraestructura para la movilidad, conectividad y energía.
- Uso responsable y sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Potenciar la diversidad cultural.
- La integración latinoamericana y mundial.
- La consolidación de un modelo de descentralización y desconcentración para una planificación articulada.

Pero se debe preguntar el porqué de elaborar una Estrategia Territorial Nacional, diversas situaciones como la desarticulación entre las políticas de desarrollo y las necesidades del territorio, han incentivado la creación de una estrategia que no solo cambie esto, sino que articule también a los diferentes niveles de gobierno.

GRÁFICO 1. Estrategia Territorial Nacional



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 **Elaboración:** SENPLADES

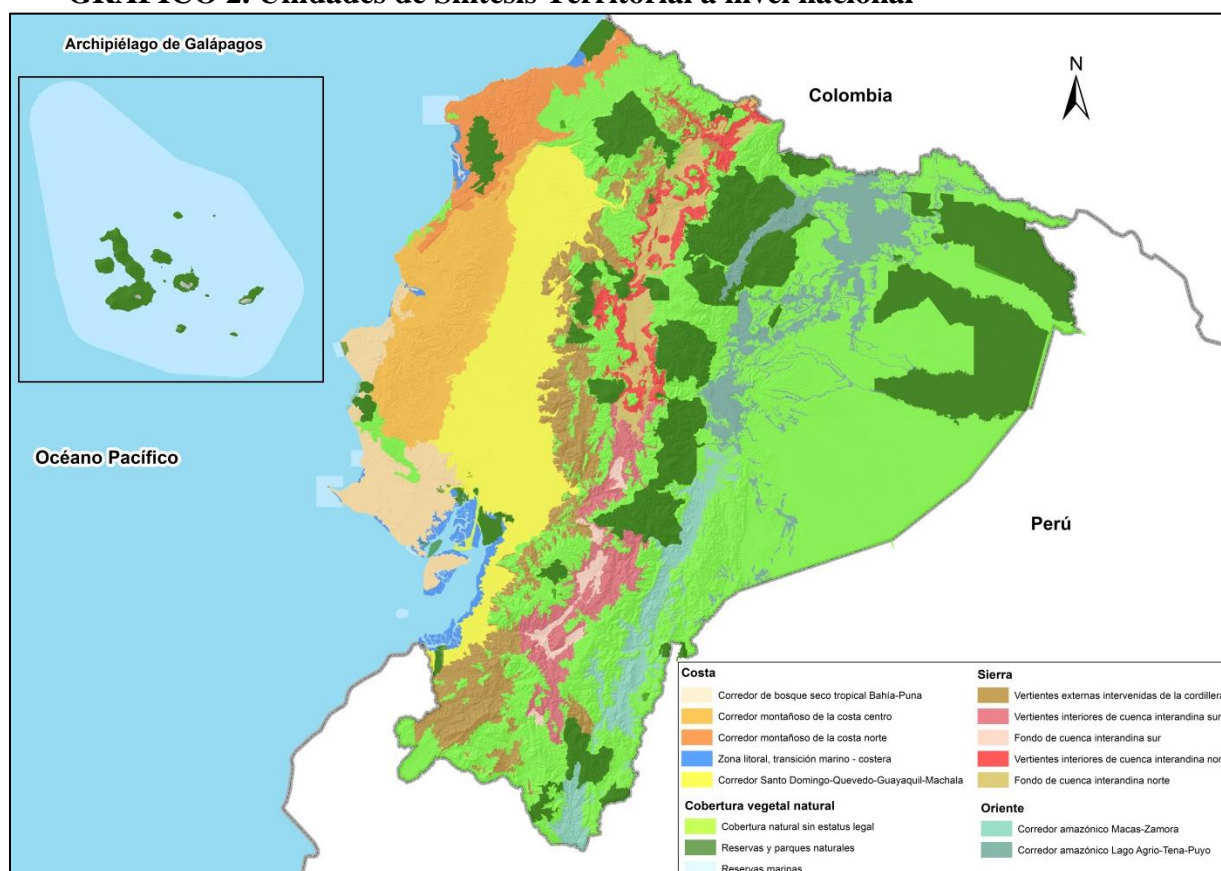
1.2 Metodología

La metodología para la construcción de la Estrategia Territorial Nacional consta de tres fases: El Análisis Territorial, el Diagnóstico y definición del Modelo territorial actual y la definición del modelo territorial deseado y lineamientos de planificación territorial.

En primera instancia y para el análisis territorial se usó información biofísica, socioeconómica, de amenazas naturales y de infraestructura, información que sirvieron como base para definir las catorce unidades de síntesis presentadas y que a su vez podrán servir para el análisis de los cuatro ejes principales en los cuales se basa la Estrategia Territorial Nacional que

son asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de la matriz productiva y cierre de brechas. Estas unidades de síntesis definidas en la Estrategia Territorial Nacional, están enfocadas en las características biofísicas y productivas similares, por ejemplo el Corredor amazónico norte Lago Agrio-Tena-Puyo presenta características similares en cuanto a procesos sociales migratorios debido a las reformas agrarias y la explotación petrolera, además de fuerte presión antrópica y degradación ambiental, el Fondo de Cuenca Interandina Sur que presenta relieves similares y que se caracteriza por tener suelos poco productivos sin embargo estos están siendo sometidos a una fuerte presión productiva y están actualmente erosionados.

GRÁFICO 2. Unidades de Síntesis Territorial a nivel nacional



Fuente: MAGAP, 2002; IGM, 2012; MAG – ORSTOM, 1989; Senplades, 2013c; Senplades, 2013d; Convemar, 2012. **Elaboración:** SENPLADES

Dentro de esto también se realizó un análisis de cómo están estructurados los asentamientos humanos dentro de nuestro territorio, de qué manera se articulan, sus dinámicas y los que servicios prestan. También la Senplades estableció una jerarquía para estos

asentamientos basada en primera instancia en los diferentes servicios que esta ofrece, luego se aplicó un índice de primacía urbana que mediante el análisis de la concentración de la población permite reflejar dinámicas en cuanto a la distribución poblacional. Y por último se analiza el rol económico de las ciudades mediante la especialización económica.

Las unidades de síntesis territorial presentadas en el gráfico que se muestra a continuación, se generaron a través del análisis de paisajes a nivel nacional, partiendo de las regiones naturales hasta delimitar espacios con relativa homogeneidad en función del relieve, la cobertura vegetal, el uso del suelo, la infraestructura vial, las amenazas naturales, la vulnerabilidad, la estimación del riesgo y la explotación de recursos geológicos, y fueron complementadas con el análisis de asentamientos humanos y a su vez articulados con una serie de variables como dinámicas urbanas, relaciones comerciales, flujos de personas movilizadas por el turismo, servicios sociales y administrativos, lo cual permite representar los procesos de interrelación desarrollados en el Ecuador (Senplades, 2009).

Para una segunda fase y ya con el análisis realizado anteriormente se construyó el modelo territorial actual lo que pone en evidencia los problemas y las potencialidades que presenta el territorio.

1.3 Síntesis del modelo territorial y el estado del territorio

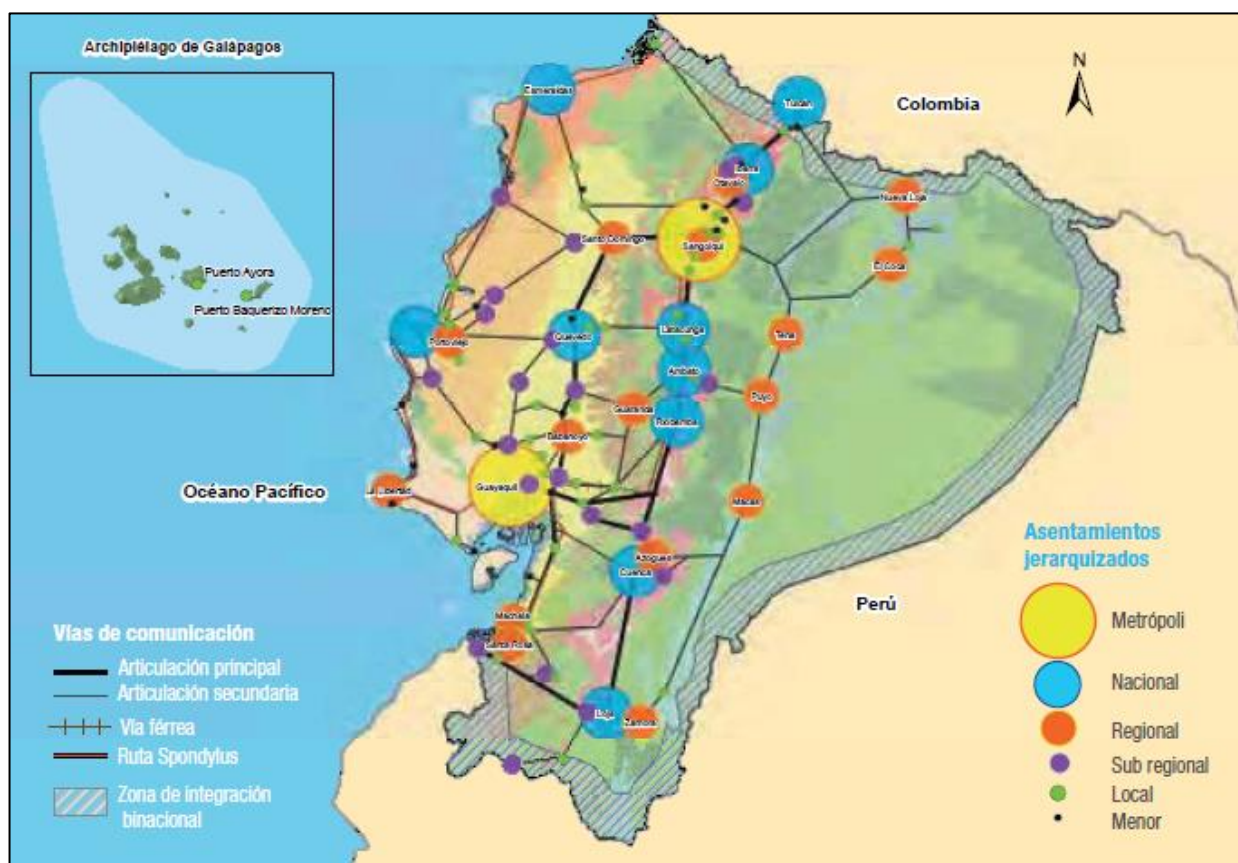
Los elementos analizados dentro de la síntesis del modelo territorial darán a conocer el estado del territorio, mostrarán cuáles son sus debilidades y potencialidades sus tendencias y dinámicas.

1.4 Red de Asentamientos Humanos

En primera instancia y para poder comprender como está funcionando el territorio es necesario entender de qué manera se ocupa el suelo, como los asentamientos humanos están de una u otra forma consolidando el sistema territorial. Así se sabrá cuáles son los efectos tanto positivos como negativos que la población ejerce sobre el desarrollo local. Problemas como crecimiento desordenado de la mancha urbana, problemas de acceso a servicios básicos, contaminación, entre otros más son claros síntomas de la falta de planificación territorial.

En la estrategia territorial nacional propuesta por el PNBV, para poder profundizar el análisis se estableció una jerarquía de asentamientos humanos, la misma que está basada en la funcionalidad del asentamiento, es decir, se analizaron los bienes y servicios que se ofrecen y la atracción poblacional que generan. La Secretaría de Planificación y Desarrollo define una jerarquía para los asentamientos humanos con seis tipos de asentamientos, metrópoli, nacional, regional, subregional, local y menor, estas están basadas en el rol que cumplen a nivel nacional, porcentaje de población urbana y población económicamente activa. Además se analizó la manera en que los asentamientos están articulados, es decir, corredores viales, redes de conexión internacional, puertos y aeropuertos.

GRÁFICO 3. Jerarquía de los asentamientos humanos



Fuente: IGM, 2012; Senplades, 2013c; Senplades, 2013d; INEC, 2010a; INEC, 2010e. **Elaboración:** SENPLADES

Luego de analizar cómo están conformados los diferentes asentamientos humanos se establece que la conformación de una red policéntrica contribuye a una mejor y más equilibrada

distribución de la población, por lo que se identificó una tipología de asentamientos categorizadas como de sustento, de vinculación regional, de estructuración nacional y de articulación internacional, lo que les permitirá cumplir con funciones según su sistema de especialización. La estrategia territorial nacional establece dos aspectos importantes en los que debe centrarse el modelo de asentamientos humanos que deseamos, lo primero que se plantea es extender el acceso a servicios básicos mediante la conformación de distritos y circuitos administrativos establecidos por Senplades y en segundo lugar se plantea el fortalecimiento para el crecimiento de ciudades intermedias con el fin de una mejora en la distribución de la población. Todo este proceso está ligado no solo a la consolidación de los asentamientos a nivel nacional sino también a fortalecer las relaciones internacionales.

GRÁFICO 4. Modelo territorial deseado de la red de asentamientos humanos



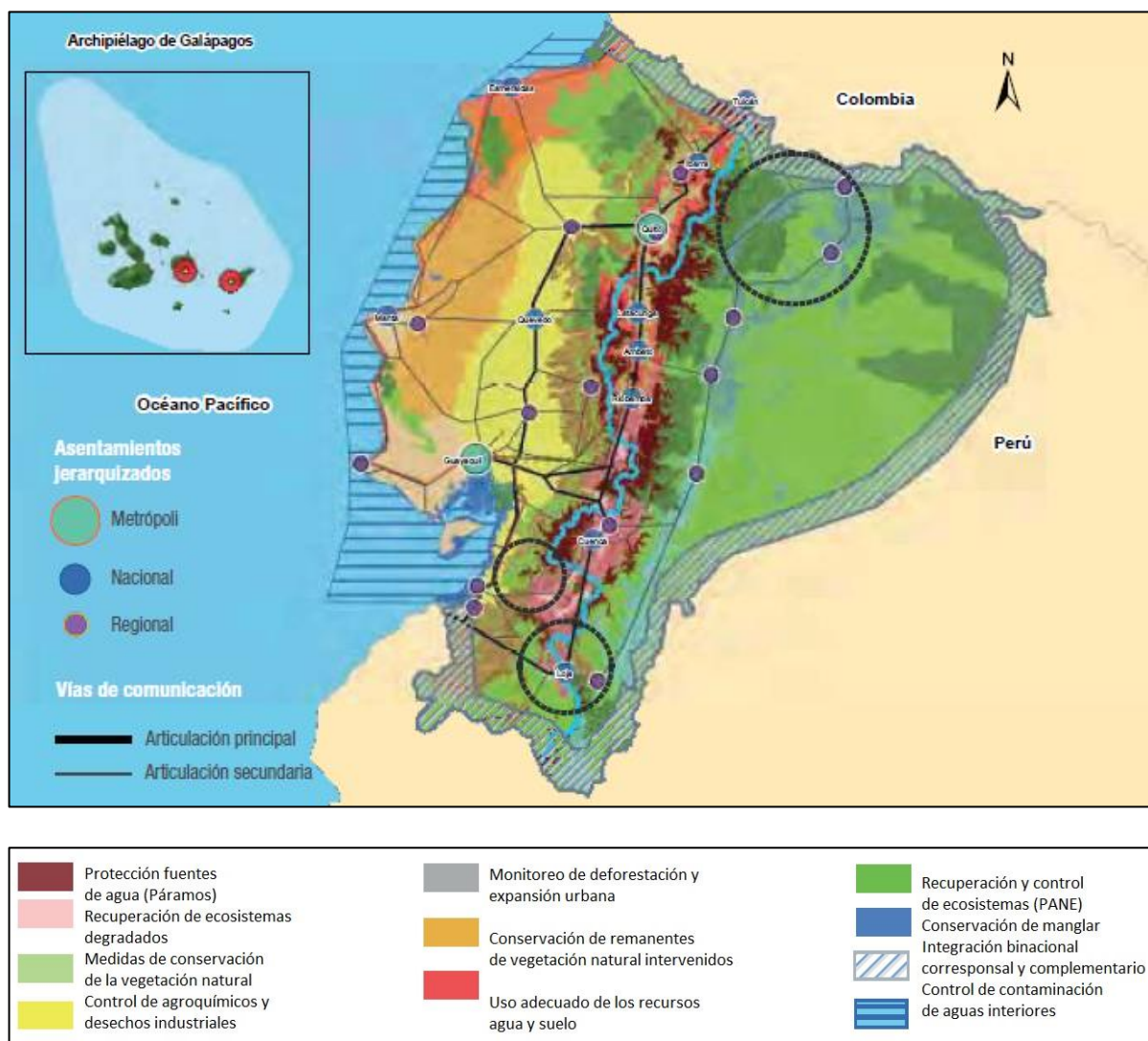
Fuente: IGM, 2012; Senplades, 2013c; Senplades, 2013d; INEC, 2010a; INEC, 2010e. **Elaboración:** SENPLADES

En este caso dentro de la estructura del modelo territorial deseado para la red de asentamientos humanos, las redes de complementariedad se encuentran en las provincias de Zamora Chinchipe, Loja, El Oro, y en la Provincia de Manabí específicamente Manta, Jipijapa, Montecristi, lo que se plantea es que estas zonas se conformen como centros especializados y se interconecten de manera que cada ciudad con su función logre complementarse y generar mercado a otra escala. Es claro que Manta como principal puerto atunero, Montecristi como atractivo turístico y de producción de artesanías, Huaquillas por su ubicación fronteriza, y Loja con su ejemplo de uso de tecnologías limpias en el parque eólico Villonaco, pueden interconectarse para promover el desarrollo comercial del país.

1.5 Sustentabilidad Ambiental

Otro aspecto importante tomado en cuenta dentro de la Estrategia Territorial Nacional es la sustentabilidad ambiental, se sabe que el Ecuador tiene una amplia diversidad de ecosistemas sin embargo el impacto generado por el ser humano ha ido degradando este sistema de manera acelerada, impactos como la deforestación, la extracción de recursos naturales, la fuerte presión sobre el suelo agrícola representan un alto riesgo tanto para el medio en el que vivimos como para la sociedad. Casos muy específicos y que por su relevancia son presentados dentro de la Estrategia Territorial son las fuertes presiones sobre el Parque Nacional Galápagos con factores como la introducción de especies, el crecimiento poblacional que están poniendo en riesgo su estatus como Reserva de la Biosfera. Según esto se han establecido lineamientos que pretenden promover la conservación del medio en el que vivimos, lineamientos que se basan en temas prioritarios como el control de la expansión de la frontera agrícola, gestión de riesgos naturales, protección de paisajes y conservación de suelos, control y prevención de la contaminación entre otros.

GRÁFICO 5. Modelo Territorial Deseado: Sustentabilidad Ambiental



Fuente: MAGAP, 2002; IGM, 2012; Senplades, 2013c; Senplades, 2013d; TNC, 2005, MAE, 2008; MAE, 2012c. **Elaboración:** SENPLADES

Según el mapa de Sustentabilidad actual elaborado por Senplades y como se sabe también, actualmente existe fuerte presión turística y agrícola en áreas protegidas como Galápagos por ejemplo, o en los páramos de la Sierra. Para estas zonas el modelo territorial deseado lo que propone es la protección de fuentes de agua, recuperación de ecosistemas y medidas de conservación de la vegetación natural, todo mediante lineamientos específicos como el control de la frontera agrícola en el páramo en la cuenca interandina norte y sur y en los corredores Costa norte y Corredor amazónico. Se propone controlar la contaminación proveniente de la

actividad industrial en la zona litoral Guayaquil, Manta y Esmeraldas, y la conservación de los remanentes de bosque natural especialmente el manglar en la zona litoral. Estos lineamientos deberán cumplirse según las capacidades de cada gobierno local para garantizar el desarrollo y la gestión sustentable de nuestros recursos naturales. Se plantea no solo la protección de las áreas protegidas que ya están establecidas sino la creación de nuevas áreas de conservación.

1.6 Matriz Productiva

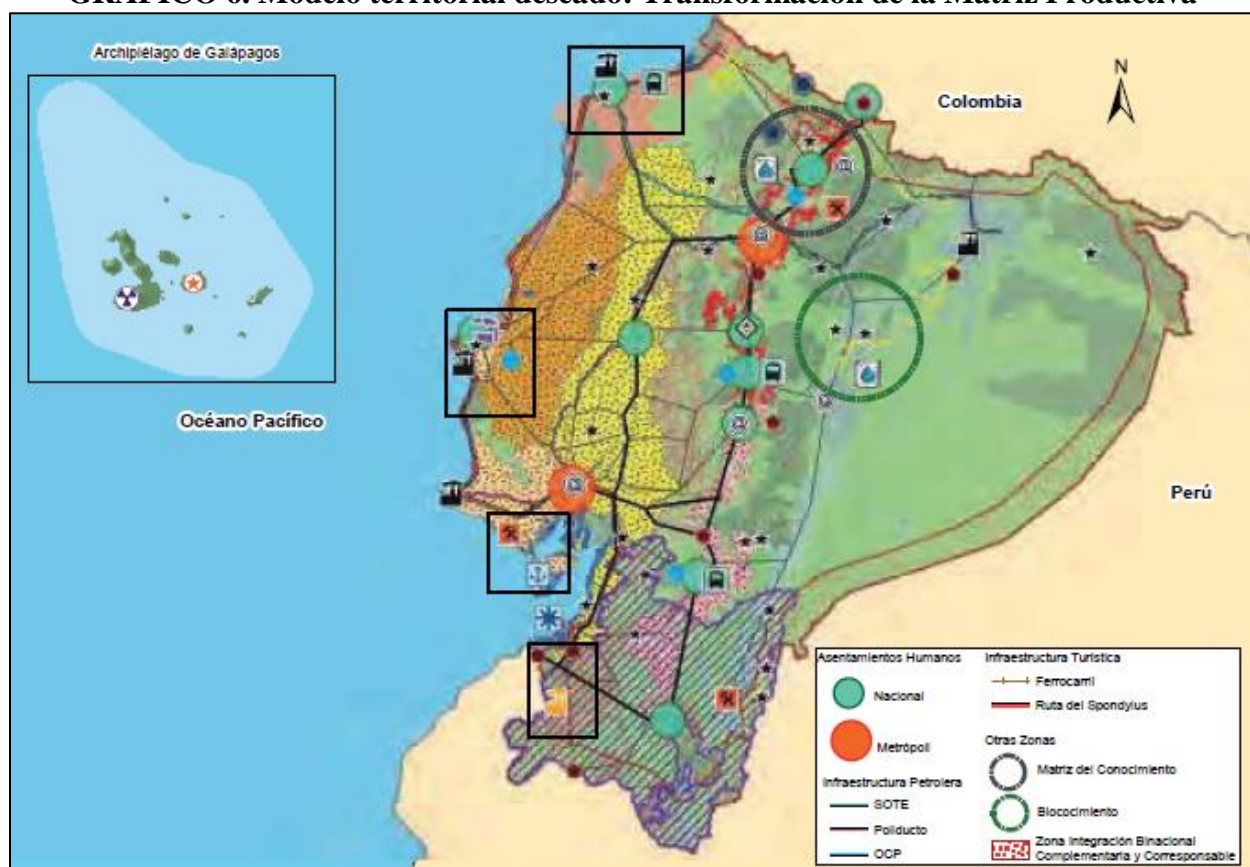
Según Senplades “La transformación de la matriz productiva implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad”. Para esto es necesario recalcar el importante rol que cumple el ser humano en su territorio, dentro de este marco la Estrategia Territorial menciona el fortalecimiento de la complementariedad de los asentamientos humanos, es decir articularlos y potenciarlos de manera que se complementen unos a otros, en este contexto y para cumplir con la transformación de la matriz productiva se dio relación a los diferentes sectores estratégicos del país, las potencialidades que se tiene en cuanto a hidroelectricidad por ejemplo, la presencia de recursos mineros y en donde se desarrollan cinco proyectos estratégicos, un tema de vital importancia y que ha tomado gran fuerza es el bioconocimiento que permitirá aprovechar los recursos biológicos que se tiene y que darán la oportunidad de competir con otros países en temas de desarrollo y tecnología.

Principalmente lo que la Estrategia Territorial busca dentro del proceso del cambio de la matriz productiva es diversificar la estructura productiva, garantizar la soberanía alimentaria e incrementar la productividad y el desarrollo de las industrias estratégicas.

El siguiente modelo de transformación de la matriz productiva propone en un principio la consolidación de nodos a nivel nacional en función del tipo de especialidad económica por ejemplo en el ámbito de la industria manufacturera se encuentra Cotacachi, Atuntaqui, Ibarra, Ambato, en cuanto a extracción y refinación de hidrocarburos esta Shushufindi, el Coca y Joya de los Sachas. El punto más importante y que está siendo desarrollado en el país de una manera muy profunda es el tema del bioconocimiento y la competitividad nacional, todo esto en base a

los recursos naturales, biodiversidad, generación de nuevas tecnologías, cadenas productivas, acumulación de conocimiento etc... Muestra de esto es la nueva Universidad del Conocimiento YACHAY ubicada en la provincia de Imbabura en el cantón Urcuqui e IKIAM ubicada en la provincia de Napo en el cantón Tena, en donde están siendo aprovechados los recursos que el país tiene para generar ciencia y nuevas tecnologías.

GRÁFICO 6. Modelo territorial deseado: Transformación de la Matriz Productiva



Fuente: MAGAP, 2002; IGM, 2012; Senplades, 2012h; Senplades, 2013c; Senplades, 2013d. **Elaboración:** SENPLADES

El cambio de la matriz productiva es uno de los temas más relevantes actualmente y como se conoce el Ecuador es un país primario exportador e importador de bienes y servicios, es por eso que el cambio de este patrón de producción va a permitir fortalecer la economía y propiciar el desarrollo. Este proceso está ligado a ejes puntuales que se enfocan en la diversificación productiva mediante el desarrollo de la industria estratégica, también en darle un valor agregado a la producción mediante las nuevas tecnologías y el bioconocimiento que se está poniendo en marcha en el país, la sustitución de las importaciones y la exportación del producto nacional.

Dentro de este punto es muy bueno que se esté dando tanta importancia al fortalecimiento de capacidades y a la educación de excelencia, eso no solo va a permitir la integración y competencia con otros países mucho más desarrollados sino que nos va a dar la oportunidad de mejorar el sistema económico y productivo.

1.7 Reducción de Brechas

Por último y no menos importante está el eje de reducción de brechas, que básicamente quiere decir igualdad de derechos y reducción de inequidades, se cree que este es el elemento del cual se debe partir, la generación de mejores condiciones sociales permitirá superar las inequidades del país, para esto la Estrategia Territorial plantea un índice llamado “Índice Social Comparativo”, el mismo que evalúa avances sociales y que se generó a partir de 19 indicadores sociales. Según la ETN este índice muestra avances en cuanto a salud y educación, y es verdad; la educación en el país avanza cada día, proyectos como las Escuelas del Milenio, Centros Infantiles del Buen Vivir y un claro ejemplo la Universidad de Investigación y Tecnología en Yachay que de igual manera aporta al desarrollo y transformación de la matriz productiva. Lo que busca esto es la generación de políticas públicas enfocadas al desarrollo de condiciones de vida sustentables mediante la ofertas de empleo y oportunidades además de intervenciones sectoriales a nivel distrito

Según el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional estos requieren de una institucionalidad desconcentrada, articulada y sobre todo eficiente. El PNBV busca trabajar desde lo local mediante el proceso más importante que es el de desconcentración

que permitirá brindar mayor eficacia al momento de trabajar con políticas públicas, para esto es que se crearon las 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos que no solo permiten articular de mejor manera el territorio sino permiten organizar de mejor manera la prestación de servicios a la ciudadanía. A demás entre otros aspectos que mencionan son los procesos de descentralización hacia otras instancias de gobierno todo con miras a mejorar los procesos de desarrollo para el bien común.

Por último y para la implementación de todo lo mencionado anteriormente es necesaria la vinculación de todos los actores y actores que forman parte de este sistema y lo más importante basar las propuestas para el cambio mediante procesos de participación ciudadana.

CAPÍTULO II.

MODELO DE ESTADO A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De un Estado ineficiente, desordenado y caótico, poco a poco, el Gobierno Nacional, aun antes de la aprobación de la Carta Magna pero con mayor fuerza desde entonces, ha dado los pasos para construir un Estado racional, eficiente y participativo (SENPLADES, 2009). Se habla de una transformación del modelo de desarrollo con cambio en las bases institucionales, en el modelo de gestión, y en la descentralización del Estado. La transformación del Estado ecuatoriano se está logrando desde que se creó la Constitución 2008 en Montecristi, en donde se fijaron temas puntuales como la reestructuración institucional, se dio énfasis a la inversión pública, al ordenamiento territorial y otros puntos estratégicos que nos están dando la pauta para alcanzar el Buen Vivir que el Estado ecuatoriano reconoce como derecho de todos y todas.

Se puede mencionar instrumentos de planeamiento en los que el modelo de Estado del Ecuador se basa, uno de ellos es el ordenamiento territorial y la descentralización como punto esencial del modelo actual de Estado que presupone un proceso calificado de transferencia de competencias y atribuciones desde el Estado Central, representado por el Gobierno Nacional, hacia gobiernos autónomos descentralizados, adecuadamente constituidos y dotados de

capacidades y recursos para atender las demandas sociales en el ámbito de sus atribuciones (CORDERO, 2012).

Otro de los principales ejes es la participación ciudadana en todas sus instancias, las políticas de Estado y los derechos constitucionales se rigen bajo criterios estandarizados que permitirán impulsar el desarrollo y fortalecernos como país, criterios como la eficacia en cuanto a resultados obtenidos, los derechos ciudadanos, la participación ciudadana para la toma de decisiones, el acceso a oportunidades para mejorar el bienestar de la sociedad y por supuesto la transparencia en todos los procesos (CORDERO, 2012).

Según el artículo 85 de la Constitución del Estado la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas se orientarán en hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos y estarán formulados en base al principio de solidaridad, y garantizarán la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Las políticas públicas están en función de los diferentes sectores y sobre todo bajo el enfoque de los derechos humanos, del ambiente y la integración de la sociedad y tienen etapas de formulación, seguimiento e implementación. Se parte de una caracterización de las necesidades que el país tiene, para luego formular lineamientos y territorializar la política pública.

Para cada objetivo planteado en el Plan Nacional del Buen Vivir se han elaborado políticas con sus respectivos lineamientos estratégicos para su cumplimiento, siendo un total de 111 políticas elaboradas, para lo cual se elaboró un cuadro con lo más relevante para cada objetivo.

TABLA 1. Objetivos, políticas y lineamientos relevantes del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

OBJETIVO	POLITICA	LINEAMIENTOS
<i>Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular</i>	Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía.	Fortalecimiento de los procesos de desconcentración y descentralización.
		Fortalecimiento de capacidades en los diferentes niveles de gobierno.
	Afianzar una gestión pública, inclusiva, oportuna, eficiente, eficaz y de excelencia.	Agilizar procesos de administrativos con el uso de tecnologías de información.
		Formación y capacitación a funcionarios de las entidades públicas.
<i>Auspiciar la igualdad, cohesión, inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.</i>	Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social, y la erradicación progresiva de la pobreza.	Herramientas de identificación de grupos vulnerables.
		Iniciativas de Economía Popular y Solidaria.
	Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.	Fortalecimiento del sistema tributario.
		Generar incentivos productivos que impulsen dicha política.
<i>Mejorar la calidad de vida de la población</i>	Ampliar servicios de promoción de salud para mejorar las condiciones de vida de la población.	Implementar programas de medicina preventiva.
		Implementar mecanismos para la detección temprana de enfermedades.
	Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente.	Acceso a espacios y equipamiento público de manera sostenible.
		Promover nuevos modelos urbanísticos con principios de sustentabilidad.
<i>Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.</i>	Alcanzar la universalización en el acceso a la educación.	Ampliar la cobertura del servicio.
		Repotenciar la infraestructura y equipamiento actual.
	Mejorar la calidad de la educación, para la generación de conocimiento bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.	Fortalecimiento de estándares de calidad y acreditación de los niveles educativos.
		Programas de levantamiento de información sobre la calidad y situación de la educación.
<i>Construir espacios de</i>	Impulsar los procesos de creación cultural en todas sus formas, tanto de individuos	Incrementar el acceso a recursos públicos para el desarrollo de servicios culturales.
		Recuperar el patrimonio artístico.

OBJETIVO	POLITICA	LINEAMIENTOS
<i>encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.</i>	como de colectividades. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente y participativa.	Fortalecer los medios de comunicación públicos y articularlos con los regionales. Incentivar el uso de lenguas ancestrales en la esfera mediática.
<i>Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.</i>	Acceso óptimo a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación. Consolidar la transformación del sistema de rehabilitación social.	Acceso a servicios de justicia en el territorio. Fomentar la especialización de defensoras y defensores públicos. Mejora en las condiciones de los centros de privación de libertad. Promover acciones de reinserción social para las personas puestas en libertad.
<i>Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial</i>	Valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad. Impulsar la generación del bioconocimiento como alternativa a la producción primario-exportadora.	Promover los conocimientos ancestrales e innovaciones con su plena participación. Fomentar la investigación y los estudios sobre uso sustentable de los recursos. Promover la educación, formación de talento humano sobre saberes en bioconocimiento. Investigar usos potenciales de la biodiversidad para la aplicación de nuevas tecnologías.

OBJETIVO	POLITICA	LINEAMIENTOS
<i>y global.</i>		
<i>Consolidar el sistema económico, social y solidario, de forma sostenible</i>	Fortalecer la progresividad y eficiencia del sistema tributario.	Consolidar la cultura tributaria.
		Fortalecer mecanismos de control y penalización al contrabando y a la evasión tributaria.
<i>Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.</i>	Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.	Establecer condiciones para el acceso a crédito a los actores de la economía popular.
		Fomentar el turismo comunitario y el turismo social.
<i>Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.</i>	Profundizar el acceso a condiciones dignas de trabajo, la reducción progresiva de la informalidad, y cumplimiento de los derechos laborales.	Estabilidad laboral y cumplimiento de derechos.
		Mecanismos efectivos de control del trabajo adolescente.
<i>Impulsar actividades económicas que permitan generar trabajos dignos, para grupos excluidos.</i>	Impulsar actividades económicas que permitan generar trabajos dignos, para grupos excluidos.	Implementar incentivos en las actividades económicas, MIPYMES, agricultura familiar.
		Democratizar el acceso al crédito al sector popular y solidario.
<i>Impulsar la transformación de la matriz productiva.</i>	Diversificar y generar un valor agregado en la producción nacional.	Consolidar los sectores industriales prioritarios, que fortalezcan la innovación.
		Articular la gestión de sectores estratégicos a la vocación productiva de los territorios.
	Potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva.	Impulsar la oferta productiva, diversificar mercados de destino, la integración regional. Mejorar la oferta exportable de bienes con nuevos actores. MIPYMES, EPS.
<i>Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.</i>	Transformación de la matriz productiva con incremento de la participación de la energía renovable.	Aprovechar el potencial hídrico basado en fuentes renovables, hidroenergía.
		Fomentar la investigación científica en generación y uso de energía renovable.
<i>Impulsar la industria química, farmacéutica y alimentaria a través del uso soberano, energético y sustentable de la biodiversidad.</i>	Impulsar la industria química, farmacéutica y alimentaria a través del uso soberano, energético y sustentable de la biodiversidad.	Identificar amenazas y reducir vulnerabilidades en la gestión de recursos estratégicos.
		Fortalecer inversiones en infraestructura y capacidades.
<i>Garantizar la soberanía</i>	Profundizar la política comercial estratégica, articulada al desarrollo económico y social	Fomentar la apertura de nuevos mercados identificando socios estratégicos.
		Promocionar la oferta de productos nacionales.

OBJETIVO	POLITICA	LINEAMIENTOS
<i>y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración</i>	del país.	
	Consolidar una gestión soberana de la cooperación internacional en consonancia con la transformación de la matriz productiva.	Promover la gestión articulada. Acuerdos bilaterales en función de los requerimientos de la transformación de la matriz productiva.

Fuente: PNBV 2013-2017. SENPLADES. **Elaboración:** Propia

Como se observa en la matriz, las políticas públicas están formuladas bajo un enfoque de derechos, justicia, equidad y sobre todo la integración territorial. Si bien cada política está en función de cumplir con un objetivo de desarrollo, cada una tiene un fin que permitirá garantizar derechos, condiciones, capacidades, acceso a servicios, permitirán una distribución equitativa de la riqueza, ampliación y mejoramiento de los recursos, impulsar programas en diferentes sectores, generación de empleo y diversificación productiva. Estas políticas para su cumplimiento están distribuidas en las diferentes entidades políticas como Senplades quien es el ente regulador e integrador de la planificación nacional y local, El Ministerio Coordinador quien brinda apoyo y seguimiento a los diferentes Ministerios encargados, Ministerio Sectorial y Consejos Ciudadanos, además de los actores sociales ya que una de las estrategias más importantes es la participación ciudadana para la elaboración de estas políticas.

CAPÍTULO III

LA PLANIFICACIÓN NACIONAL MEDIANTE LAS AGENDAS ZONALES Y POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS PUNTUALIZADOS EN LAS AGENDAS TERRITORIALES

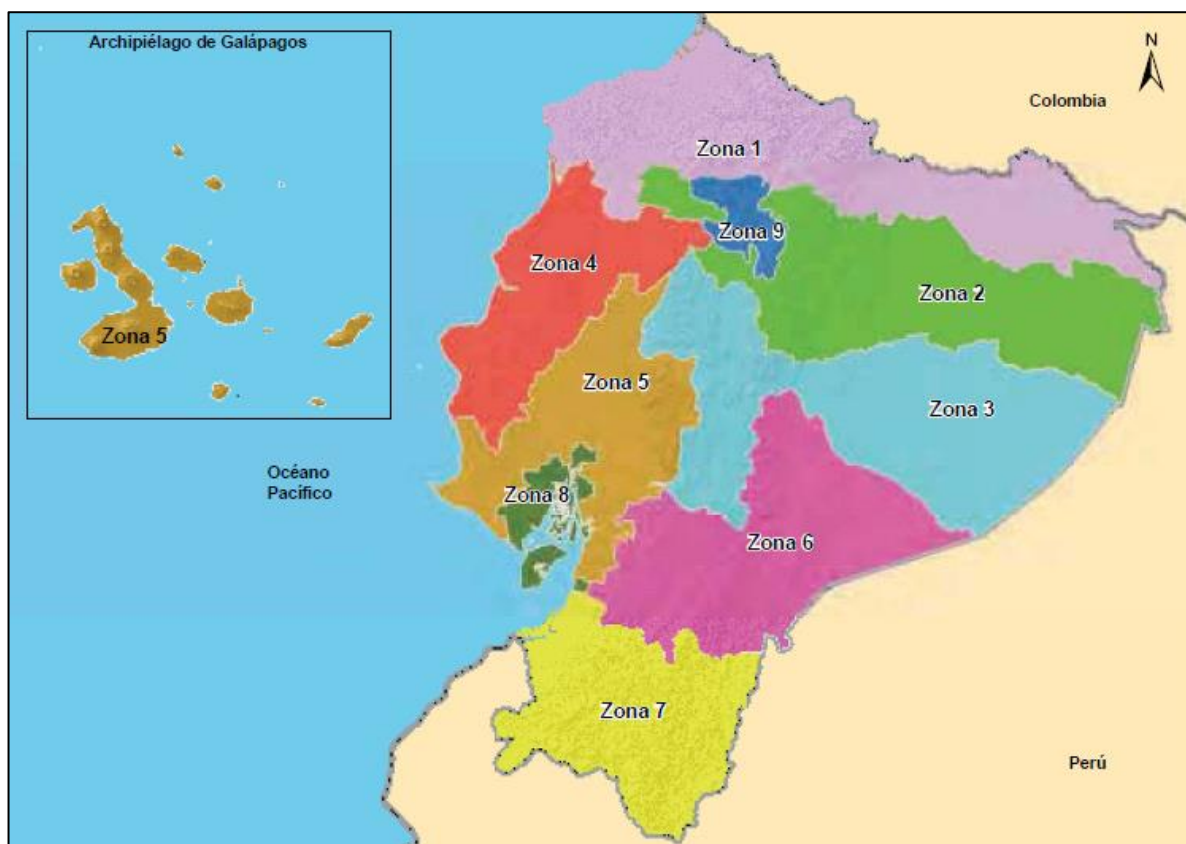
Como planteamos en el capítulo anterior uno de los insumos para la planificación organizada y sobre todo desconcentrada es la elaboración de las Agendas Zonales. Son nueve Agendas zonales que según el Plan Nacional del Buen Vivir permitirán articular el territorio entre lo local y lo nacional y así desarrollarlo de manera integral.

Las nacientes zonas de planificación se constituyen en una herramienta para mejorar la administración del poder ejecutivo que permita profundizar la desconcentración de las entidades del gobierno central al nivel regional e instaurar una planificación de mediano y largo plazo (SENPLADES, 2009).

Las 9 zonas están distribuidas de la siguiente manera:

- Zona 1: Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos.
- Zona 2: Pichincha (excepto Quito), Napo y Orellana.
- Zona 3: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.
- Zona 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Zona 5: Guayas (excepto Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos.
- Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- Zona 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
- Zona 8: Cantones Durán, Guayaquil y Samborondón.
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

GRÁFICO 7. Zonas de Planificación



Fuente: INEC, 2010e. **Elaboración:** SENPLADES

La elaboración de esta estructura zonal parte de la necesidad de lograr cuatro retos planteados en primer lugar está la territorialización de la política pública, es decir lograr la equidad territorial, para elaborar la política pública debe tomarse en cuenta a los diferentes actores de los niveles desconcentrados de gobierno, ya que son ellos los que conocen las necesidades de cada territorio, y pueden aportar con sus conocimientos para su implementación. (SENPLADES, 2011).

Otro de los principales retos planteados tenemos la planificación y ordenación del uso y ocupación del territorio, para esto debemos tener claro que la normativa existente en cuanto a este tema no es suficiente para regular un uso de suelo equitativo y ordenado, por lo que el

Ministerio de Desarrollo Urbano está elaborando una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo que brindara mecanismos de gestión de uso y ocupación del suelo en términos de competencias y de manera articulada con los diferentes niveles de gobierno, y que además permitirá alcanzar los objetivos planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir y que están relacionados con la calidad de vida de la ciudadanía y el hábitat saludable.

Según la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo otro de los principales retos que esta estructura zonal se plantea es el desarrollo y fomento de las dinámicas territoriales que aporten a la concreción del Plan Nacional del Buen Vivir.

Es así que los objetivos, políticas y lineamientos planteados anteriormente se concretan en cada una de las agendas territoriales según sus características y necesidades y para describir lo dicho se ha tomado como estudio de caso la Agenda Zonal 1 que está constituida por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos.

3.1 Agenda Zonal 1: Provincias Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos

Estos planteamientos y sobre todo las políticas públicas se ven reflejados en cada una de las agendas zonales establecidas por Senplades y en cada uno de los procesos que se llevaron a cabo para elaborarlas y para darnos cuenta de esto hemos tomado como ejemplo una de ellas en este caso la Agenda Zonal 1 que comprende las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos.

Para empezar todo el proceso está enfocado bajo uno de los ejes primordiales de la planificación que es la participación ciudadana, todo bajo un proceso de talleres, grupos focales, y socialización. Se realizó un diagnóstico de cada uno de los sistemas del territorio, el sistema ecológico ambiental, asentamientos humanos, económico, sistema de movilidad, sociocultural e institucional. En este caso la zona de planificación 1 según la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo tiene una superficie de 42.065 km² con un total de 1.290.215 habitantes y presenta grandes potencialidades como territorio integrado, posee alta biodiversidad en cuanto a recursos energéticos, tiene una localización estratégica debido a su posición fronteriza lo que permite el flujo del sistema comercial y las relaciones de mercado, cuenta con

importantes reservas de petróleo y disponibilidad de recursos hídricos, zonas protegidas con gran biodiversidad, y alta aptitud agrícola y forestal en sus suelos que si son aprovechados de manera controlada y sustentable pueden generar grandes ingresos económicos y generación de empleo.

Se conoce que cada zona de planificación formula estrategias que contribuyen a cumplir lo planteado en los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, en este caso para zona de la planificación 1 en función de promover la red policéntrica de asentamientos humanos se plantea fortalecer nodos de articulación y dotarlos de servicios y equipamientos, para impulsar el desarrollo rural se plantea fortalecer la producción agropecuaria y pesquera y toda su cadena de producción mediante biotecnología, e incentivar la red de puertos artesanales en Esmeraldas y San Lorenzo específicamente. Como punto importante está el fortalecimiento de la red de conectividad vial cantonal y de los importantes proyectos hidroeléctricos en Tumbambiro en Imbabura, y Rio Negro en Esmeraldas por ejemplo.

Es decir se crean ejes de intervención estratégicos que promueven de manera más concreta el cumplimiento de los objetivos y estrategias del plan nacional del Buen Vivir y se incluye la perspectiva territorial en los procesos de formulación de políticas públicas (SENPLADES 2009).

4. Conclusiones

El Buen Vivir es un concepto que aspira ir más allá del desarrollo convencional, busca la dinámica entre los sistemas económicos, políticos, ambientales y socioculturales. La validación del buen vivir está condicionada a la construcción de un espacio real de participación ciudadana.

Principalmente el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 nos presenta una serie de objetivos y metas a largo plazo con especial énfasis en los derechos humanos territorializados de tal manera que se optimicen la gestión del desarrollo. Los cuatro ejes establecidos dentro de la Estrategia Territorial Nacional abarcan la base desde donde debemos partir a través de una

caracterización completa del territorio de manera que se tengan guías para la generación de política pública. Sin duda entre los objetivos principales de la generación de un Plan que busca el buen vivir para todos, es la transformación de nuestro sistema de producción para fortalecer la base de nuestra económica y generar oportunidades y sobre todo el cambio de la estructura territorial hacia una más organizada.

A través esta herramienta que es la Estrategia Territorial Nacional, se busca en primera instancia caracterizar el territorio, conocer al país de tal manera que se puedan fijar políticas y lineamientos que logren solucionar cualquier disparidad o necesidad específica. Se observa que la participación ciudadana juega un rol importante en la formulación de estas políticas y en la construcción de Buen Vivir, el enfoque va hacia la generación y capacitación del talento humano para movilizar los recursos con los que el país cuenta y además se puede ver que el modelo de Estado está en función de la regulación y la descentralización y desconcentración de competencias.

Es claro que existen falencias dentro de los modelos territoriales deseados para cada uno de los ejes, y que tal vez los indicadores que se usaron para definir estos modelos no son suficientes para mostrar la realidad de un territorio y que además todo lo que nos ofrece este Plan, nueva normativa, acceso a servicios básicos, mayor productividad, educación de excelencia, mayor y mejor infraestructura, superación de brechas, erradicación de la pobreza entre otras, es un proceso que conlleva tiempo, esfuerzo, cooperación y sobre todo inversión, es decir el presupuesto que el Ecuador va a necesitar en el caso de generación de equipamientos y el mantenimiento de los mismos va a ser sumamente grande. A pesar de esto es claro que el país está cambiando, se está fortaleciendo, está fortaleciendo la producción nacional y está dejando de lado ese paradigma de subdesarrollo para convertirse en un país incluyente y lleno de oportunidades para todos. Probablemente no se cumplan completamente todos los objetivos planteados pero se reconoce que este es un gran paso hacia un futuro próspero para el país.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*.
- CORDERO, Fernando. (2012). Descentralización y Ordenamiento Territorial. *MEMORIAS DE VI Y VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL*. MIDUVI, SENPLADES, BDE, AME, CONCOPE, CONAJUPARE, UNIVERSIDAD DE CUENCA.
- LARREA, Ana María (2012). *Modo de desarrollo, organización territorial, y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- MEMORIAS DEL VIII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL. *Competencias y Gestión Territorial*. (2013). Quito. MIDUVI, SENPLADES, BDE, AME, CONCOPE, CONAJUPARE, UNIVERSIDAD DE CUENCA
- OJEDA, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador*. Quito: CEPLAES, Abya-Yala.
- PALADINES, Eugenio.(2013) *El ordenamiento territorial para la construcción del Buen Vivir: Propuestas para un marco jurídico. Competencias y Gestión Territorial*.
- RAMÓN, Galo (2004). «Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000)». En Sara Báez, Ospina y Ramón, *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, Quito: CAMAREN – IEE.
- SENPLADES (2009). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Quito.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito.
- SENPLADES (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito.

