

Capítulo 11

El proceso de planificación; instrumento clave en la relación territorio – estado

Manuel Mera, Juan Olives, Víctor Solórzano y Carlos Sáenz

M. Mera, J. Olives, V. Solórzano y C. Sáenz
Universidad Estatal Península de Santa Elena, La Libertad, Santa Elena, Ecuador.

M.Ramos, D. Toscano (eds.) *Estrategias de desarrollo económico en Latinoamérica*, Temas Selectos de Economía
©ECORFAN- Ecuador, 2015.

Abstract

Planning, Territory and State but are related terms that may hold significant differences. The first as a process and instrument of public policy that can be implemented at various scales and for various purposes, the same as today has special significance in Ecuadorian society, especially at the national level but with great impact on various scales sub - national. The relationship State - Territory (understood as a complex and diverse geographical area) also has a special relevance, among other things, the range of scales in the current planning projects : either a centralized and articulated logic to think the territory or rather the various territories that make a state, or a particular logical to consider the problems and potential of each territorial segment.

Key word: Planning, territory

11 Ideas sobre la Planificación

La planificación es un término bastante diversos y ampliamente analizado. En una concepción sencilla, citada por el diccionario de la Lengua Española, es vista como un proceso “metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”. Su aplicación constituye un instrumento básico para que las organizaciones puedan proyectarse y sostenerse en el tiempo y cumplir con objetivos, los que deben ser compartidos por todos sus integrantes, en un contexto determinado.

La planificación como proceso tiene una connotación de “anticipación” al curso de la acción para alcanzar una situación deseada, lo que implica analizar una situación, prever como ha de ser el futuro y en base a eso establecer las líneas de acción. El límite que encuentra es que la realidad no es estática, sino que está en constante cambio y es susceptible de sucesos inesperados, por efectos naturales o accidentes ocasionados por la actividad humana, muchos de los cuales no pueden ser determinados con anticipación. Por ello para que sea más efectiva, la planificación debe estar en constante anticipación pero monitoreando e interactuando con la compleja y dinámica realidad. Elaborar y ejecutar un Plan es lo que establece un nexo entre la situación existente y la situación deseada, y de su buena aplicación depende el éxito para alcanzar un propósito.

La noción de temporalidad, es vital, ya que se puede anticipar este futuro con una proyección inmediata, mediata o de largo plazo, dependiendo de lo que se quiera lograr. Por un lado, puede ser más operativa (de corto y mediano alcance) cuyo su uso se limita a niveles jerárquicos menores, mientras que la planificación estratégica se asocia a largos períodos de tiempo y que como su nombre lo indica se basa en estrategias.²⁰ Otra clasificación común de la Planificación está definida por su alcance (escala) y por criterios temáticos que la orienten: nacional, regional, local, territorial, urbana, etc., que impactan e interactúan de diversas maneras con un determinado territorio. Lo territorial en este caso se refiere más a un proceso sub-nacional que no necesariamente corresponde a una jurisdicción determinada, y las estrategias para abordarlo tienen distintos propósitos; destaca en algunos casos lo rural con objetivo central del proceso.

²⁰ El término estrategia ha sido muy utilizado en la historia, asociado principalmente al ámbito militar (incluso en su origen etimológico), pero con el paso del tiempo ha tenido numerosas variaciones. Aunque anteriormente sus innovaciones surgían y se aplicaban en el ámbito privado, en los últimos años su aplicación es más notoria en la gestión pública. En el contexto de esas nuevas aplicaciones la alusión que se hace de “fuerzas enemigas” no hace referencia a adversarios bélicos, sino a unas condiciones del ambiente en que se desenvuelve la organización que ejecuta la planificación. Estas son ajenas a ella, y pueden ser de tipo positivas (oportunidades) o negativas (amenazas)

Entre las numerosas variables de planificación a nivel de los territorios, se destaca la tradición asociada a la gestión de lo regional, como escala alternativa a la planificación nacional. En Latinoamérica, la planificación como herramienta de gestión de los gobiernos tenía una muy escasa aplicación hasta la década de los 50; con la realización de la Conferencia de Punta del Este (1961) y consecuentemente la creación de la “Alianza para el Progreso” fue que se inició una nueva etapa en la que se generalizó la creación de organismos nacionales de planificación y de elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social. Entre las principales problemáticas a enfrentar había que resolver las disparidades regionales y la concentración de actividades y de población en determinados sitios geográficos de los países.

Aunque los propósitos eran similares, surgieron problemas por la aplicación de modelos y fundamentos teóricos originados en (replicados de) realidades diferentes, histórica y estructuralmente; así se desarrolló y replicó primero la concepción del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, pero con dificultades para reconfigurar el espacio nacional en base a esas características y con zonas más pobres que no cumplían los requisitos de la cuenca geográfica. Luego vino la aplicación de políticas regionales y la estrategia de los polos de crecimiento que enfrentaron dificultades relacionadas con su aplicación masiva, la que se confundía a veces con una simple aglomeración urbana y la intención de polarización, a partir de intervenciones físico-espaciales. Más tarde vino la estrategia del “Desarrollo Rural Integrado”, DRI, cuya atención estaba en las áreas productivas y territoriales, diferente a las que privilegiaban los polos de crecimiento, por lo que hasta cierto punto podía considerarse complementaria a las anteriores.

Para la década del 70 la concepción de la gestión del desarrollo fue diferente, con fundamentos de las teorías neoclásicas de la movilidad espacial y el crecimiento económico, cuyo efecto fue de algún modo el retiro de la acción estatal, al promover la asignación de recursos a través del mercado y por ende con la menor intervención posible. La dimensión económica (con lógica de mercado) comenzó a imponerse, y fue relacionada con la idea de desarrollo local; proliferaron diversos mecanismos orientados a gestar el desarrollo de localidades importantes (básicamente cantonal), mediante la elaboración / readecuación de los sistemas de planificación, a los que posteriormente fue incorporándoseles novedades técnicas de modernización y legitimación como el carácter estratégico y participativo.

A nivel nacional la planificación se volvió una herramienta orientada a lograr la eficiencia del Estado y a generar las condiciones que impulsaba el modelo neoliberal, auspiciado por organismos internacionales, por lo que su rol era más visible en torno ciertas funciones y áreas de la administración pública, la constatación del requisito de la planificación local, y la operación funcional / tradicional de la planificación territorial; los Organismos de Desarrollo Regional creados a partir de la corriente de cuencas hidrográficas seguían funcionando pero con roles y recursos muy limitados, salvo el caso de procesos muy particulares como el Trasvase del Río Daule a la Península de Santa Elena, ejecutada por la entonces Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGÉ).

A partir del 2008, la planificación en el Ecuador ha vuelto con fuerza, ocupando un lugar central como instrumento central y transversal de la Política Pública nacional y determinante de muchas de las relaciones del Estado con los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD)²¹.

²¹ El Art. 100 de la Constitución determina que en “todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno”. Para la gestión del territorio el Estado cuenta, como instrumento especializado, el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”.

No solo la innovación está en el nombre del actual Plan Nacional de Desarrollo (denominado Plan Nacional para el Buen Vivir), sino que el contenido de este documento desarrolla una estructura que vincula fundamentos político ideológicos, con una lógica articulada de estrategias, objetivos, lineamientos y metas, en torno a los cuales se organiza y ejecuta prácticamente toda la acción estatal. Normativamente la planificación del desarrollo nacional es señalada en la Constitución de la República, como uno de los deberes primordiales del Estado (Art. 3), y su carácter participativo está determinado detalladamente en el capítulo segundo de la misma. Una argumentación “oficial” a favor a su favor es que “la planificación del Buen Vivir, como su línea rectora, es contraria a la improvisación, que genera enormes costos a una sociedad con escasez de recursos” (SENPLADES, 2013).

El tema de la planificación se ha movido entonces en un rango de formas, que van desde formas de planificación, muy generales y centralizadas, hasta procesos de planificación muy particulares y localizados. En el primero de los casos, puede llegar a haber un gobierno homogeniza la visión de los problemas y las posibles soluciones, imponiendo modelos de acción y decisiones de largo plazo que comprometen la dinámica de los diversos espacios sub-nacionales, pero en el segundo caso, se han dado procesos locales que abordaban la realidad cantonal como independiente de su contexto regional/nacional o al menos le daban muy poca importancia. Había mucho apego al nivel de la jurisdicción, pese a que en muchos casos, tanto las relaciones económicas y sociales que se afectan, así como los aspectos físicos en las que se interviene, involucran a más de una jurisdicción, o por el contrario, son específicos de solo una parte de la jurisdicción.

11.1 Ideas sobre el territorio

La noción de territorio hace relación a un conjunto de elementos interrelacionados y situados en un determinado lugar que es determinado por su contexto. Su conceptualización es también objeto de diversos debates, que orientados desde distintos enfoques, plantean diferentes formas de entenderlo. Más allá de ser uno de los elementos constitutivos del Estado, el territorio es el espacio²² en el que los ciudadanos materializan sus prácticas, vivencias y aprendizajes, interacciones humanas, su historia; en general, es donde desarrollan sus procesos de vida.

Las definiciones de territorio pueden ir igualmente desde nociones simples como la del Diccionario de la Lengua Española (“Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”) hasta viejas discusiones que muestran algunas especificidades en su significado: “entendemos por territorio la usual referencia geográfica a la superficie terrestre, con todas sus rugosidades y especificidades incluidos sus elementos minerales, suelos, vida-vegetal y animal, clima,- topografía, etc.”(Coraggio, 1994). Según Ospina (2004) en la construcción de un territorio²³ intervienen “visiones socioculturales de los actores sociales”, los cuales van siempre relacionados con elementos percibidos de tipo biofísico, económico, político administrativo.

²² En el contexto de la globalización, el espacio no solo se refiere a su categoría física, (de los lugares), sino también al espacio de los flujos, (de las redes). El primero, “territorio-superficie”, es continuo y jerarquizado opuesto al otro, “territorio-red”, que es discontinuo y desfragmentado, aunque más interdependiente (Caravaca, 1998)

²³ La construcción de los geográficos tiene 5 momentos, no sucesivos, sino interdependientes: “Habitar” (espacio domestico de reproducción familiar), “Apropiar” (territorio limitado ocupado y adecuado a fines de quienes ejercen una noción de pertenencia); “Explotar” (modificación del medio, formas de uso del territorio, diferenciación espacial); “Intercambiar” (en base a necesidades de los habitantes, con la formación de “redes” y “puntos centrales”); y, “Manejar” (“formas de control y de establecer relaciones entre los espacios construidos”). (Ospina, 2004)

En la perspectiva de la Lefebvre (1998) se puede identificar al territorio dentro de la triple dialéctica del espacio, correspondiendo a la dimensión práctica espacial, es decir el espacio percibido, físico, sensible, que es a su vez complemento de las representaciones del espacio (espacio concebido-abstracto-mental) y de los espacios de representación (espacio vivido social-relacional). Sobre territorio hay una dimensión subjetiva que genera sentimientos de pertenencia e identificación, lo cual constituye la “territorialidad” (Tapia y Zagorodniaya, 2001), y está siempre vinculado con lógicas de que inciden en el control de procesos sociales a través del control del espacio (Haesbaert, 2012); el territorio es “cada vez es menos percibido como soporte físico y más como una construcción colectiva, como una realidad relacional” (González, 2013).

Normativamente la Constitución vigente desde el 2008, define al territorio como “una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales” (Art. 4), y como instrumento normativo para su gestión el Estado ecuatoriano creó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), que conjuntamente con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYPF) orientan la organización territorial y la coordinación de la planificación en todos los niveles de gobierno (Vásquez, 2013).

La noción de territorio entonces alude a un espacio geográfico cuyas especificidades particulares reconocidas, son producto de un proceso de intervención humana orientada a su desarrollo. Esta intervención puede ser el resultado de la existencia de una territorialidad, determinada por ejemplo por estudios que identifiquen esas especificidades (es el caso de la determinación de una región o zona de planificación) o como producto de una asignación jurisdiccional (ese es el caso de la división político administrativa del país). Aunque lo urbano ha sido un elemento destacado al hablar de lo territorial, especialmente en lo relacionado a la planificación, paradójicamente lo rural es uno de los elementos más gravitantes cuando se menciona la escala territorial (tanto por la extensión geográfica como por la cantidad de elementos y recursos que interactúan en todo proceso de desarrollo).

11.2 Nuevas modalidades de interacción territoriales

Las jerarquías urbanas y las relaciones entre territorios, que tienen sus más visibles orígenes en los años 70s, están siendo afectadas por los cambios que se dan a nivel global, cuyas características se asocian a ideas y conceptos como “radicalización de la modernidad, sociedad del riesgo, globalización o sociedad de la información”²⁴ (Duhau, 2001). Hay que destacar que la globalización no solo marca una tensión con lo local, sino que se vuelve un marco interpretativo, donde varias dimensiones (físicas, políticas, económicas y sociales) van transformándose; lo político se fragmenta, el capital y la fuerza de trabajo tienen cada vez mayor movilidad y el uso de las TICs multiplica las posibilidades de interacción (González, 2013) entre territorios diversos; las distinciones entre el centro y la periferia, lo urbano y lo rural, son parte de una nueva dinámica y van perdiendo el sentido que tenían anteriormente (Harvey, 2013).

²⁴ En común estas definiciones, hacen referencia a fenómenos como la liberalización económica, el desarrollo de procesos globalizados o el desarrollo de las TICs, que van modificando la “relación entre el espacio urbano y sus habitantes y entre el espacio privado y el espacio público en las nuevas formas de habitar, de trabajar, de transitar, de consumir y de recrearse” (Duhau, 2001).

El internet tiene hoy un rol especial, con un impacto que varía según el uso y el tipo de conexión que se da en cada sociedad. Subirats (2011), lo describe como “otra forma de relacionarse y de vivir” (1), que no implica alteraciones sustanciales, pero que si está generando ciertos cambios en el número y configuración de los actores, los recursos de que disponen esos actores y como los utilizan, y también en las estrategias de interacción”. A nivel social se puede visibilizar en cambio un paso de la acción colectiva a la acción conectiva, en el que los actores poseen más recursos cognitivos, menos costes operativos y menos necesidad o dependencia de recursos externos, aportando a un ambiente en el que se incrementa de la incertidumbre, cuyo y su análisis requiere la generación de otro tipo instrumentos más afinados al contexto (Subirats, 2014)²⁵.

De ahí que pensar lo territorial estará siempre expuesto a la tendencia de aplicar localmente un conjunto de premisas, fundamentos teóricos y metodologías surgidas en otros contextos del planeta, que lo que hacen es replicar visiones del mundo, de sus problemas y de sus posibles soluciones. En el otro extremo, pensar la planificación de un territorio no implica mirarlo el espacio geográfico local como una unidad aislada del resto del contexto regional o nacional. Al hablar de desarrollo endógeno por ejemplo, se debe reconocer que “el proceso de crecimiento (también el de desarrollo) el resultado de una matriz decisoria enorme que envuelve una multiplicidad de “agentes””, y que hay un grado de exogeneidad por “la apertura sistémica de las sociedades sub nacionales, su inserción también sistémica en ámbitos de comando superior—el país y el mundo— niveles en los cuales se toman importantes iniciativas”. Por ello se requeriría “intervenciones descentralizadas para maximizar la endogeneidad”, lo cual se podría dar por medio de un amplio proceso de descentralización institucional. (Boisier, 2012).

No debe dejarse de lado también, la noción de “gobernanza territorial”, que González (2013), citando a Davoudi, relaciona con “la acción colectiva de grupos, intereses e instituciones dirigida a regular, gobernar y gestionar las dinámicas territoriales a través de formas compartidas e innovadoras de planificación y gestión en aras de un mayor desarrollo”. En espacio de alta complejidad, donde los conflictos se vuelven más visibles a medida que circula más información (e intereses), las formas de organización colectiva serán determinantes para el éxito o el fracaso en la consecución de los objetivos que se persiga; no se puede pensar en eso, como un proceso dado, sino como un proceso en construcción, donde las relaciones a través del que se llega a un suficiente nivel de consenso y aprendizaje colectivo, y que promueve el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio

11.3 Otros actores en los territorios

La Premio Nobel Elinor Ostrom (2011), en su obra sobre los bienes comunes, o recursos de uso común (RUC), da pautas para pensar el universo de actores de los territorios de una manera diferente. Lo hace por un lado a manera de respuesta al influyente artículo de Hardin: “La tragedia de los comunes” (publicado en la revista *Science* en 1968 como referencia a procesos globales como el medio ambiente). Aquí se postula el supuesto de que los individuos que hacen uso de este tipo de bienes, al buscar maximizar beneficios (solo interés propio), y al no haber propiedad definida (control) conducen inevitablemente a procesos de sobreexplotación y posterior destrucción de los sistemas de recursos. Por ello la alternativa sería la imposición de control (externo) por parte de una autoridad central, y otros análisis proponen asignación de derechos de propiedad individual.

²⁵ Efectivamente, en la actualidad se ve que los cambios institucionales están más relacionados con una modernización (procesos burocráticos más ágiles, más y mejores formas de comunicación entre actores, etc.) y van configurando también un mayor control del Estado (al interior del Estado y al resto de la sociedad) (Subirats, 2014).

Ostrom cuestiona este determinismo y las recomendaciones que se derivan de ella, argumentando que en determinadas circunstancias, en el marco de determinados arreglos institucionales, hay sistemas de recursos que han logrado ser autogestionados por grupos de personas que planifican definiendo sus propias normas de apropiación y provisión, así como mecanismos de monitoreo para asegurar un adecuado sistema de autogobierno y conservación de los sistemas de recursos de uso común²⁶ con los que interactúan y de los que generalmente dependen. Con ello se opone a la idea de una solución única, en la que autoridades externas planifiquen e impongan derechos privados o regulaciones centralizadas para solucionar problemas asociados a los RUC; ella postula la existencia de varias posibles alternativas en función del contexto y las características de cada caso.

Cabe mencionar que generalmente estos sistemas que administran sus propios RUCs están asociados a localidades y pequeñas escalas pero presentes en diversas partes del mundo. Aunque pueden funcionar a nivel de sistemas mayores, esto está supeditado a que en sus principios de diseño se conformen a partir de instituciones anidadas (construidas sobre unidades más pequeñas previamente organizadas), ya que el capital social generado ayudara a resolver problemas mayores y más complejos. El aprendizaje como proceso incremental y autotransformador juega un rol importante, lo cual no es suficientemente considerado en modelos tradicionales en los que se fundamenta el análisis de Políticas Públicas. En el mismo sentido, la consideración del régimen político circundante es importante, dado que muchos sistemas exitosos son la mezcla del funcionamiento de instituciones propias apoyadas con la participación de agencias externas. De algún modo, el manejo de los RUCs implica niveles de planificación –individual y colectiva– con unas lógicas que son diferentes a las del Estado y del mercado, y para las cuales indica, se necesita contar con Políticas Públicas que provean entornos donde sistemas autoorganizados aprendan unos de otros y construyan mejores maneras de adaptarse, es decir, incrementar capacidades de los participantes para cambiar reglas para alcanzar resultados distintos a los que supuestamente estarían condenados. En el prólogo de la misma de Ostrom, José Sarukhán describe como base para aprovechamiento de este tipo de recursos, la existencia de “Fuerzas más allá del mercado”, constituidas por ejemplo por la cooperación organizada de grupos; éstas estarían basadas en una gran cohesión social (asediada por numerosas causas externas) y sistemas propios de gobernanza, en el que la capacidad de comunicación es fundamental. La vida social, regida por reglas de convivencias y valores, que permiten estructurar una organización social liberada de la “competitividad cortoplacista de tipo comercial”.

Sarukhan destaca también que este tipo de consideraciones sobre RUC, no deberían perder de vista que están bastante relacionadas a poblaciones rurales, dueñas y dependientes de recursos de los ecosistemas naturales; si bien hay una consideración especial por el cuidado de la biodiversidad, este anhelo de cuidado no debe reducirse a las áreas protegidas ya que fuera de ellas hay zonas de propiedad de comunidades rurales.

²⁶ Algunas referencias que se mencionan en el texto son:

- Sistema de recursos naturales o creados, suficientemente grande para volver costoso (no imposible) excluir beneficiarios potenciales (sistema diferente de flujo de recursos).
- Unidades de recurso son aquello que los individuos se apropian o usan de los sistemas de recursos
- Apropiación es el proceso de sustracción de recursos
- Apropiadores usan o consumen unidades, las usan como parte de otros procesos de producción o las transfieren de forma inmediata (estudio analiza casos en que no apropiadores carecen de poder de mercado)
- Existen proveedores y productores en los sistemas (realizan mejoras a disposición de todos, aunque no hayan contribuido)

Aquí la acción de los seres humanos que habitan estos territorios y planifican localmente sus acciones, combinan necesidad de sostenimiento económico y dan alternativas de conservación; el uso racional y sustentable de los recursos, basado en una coyuntura favorable, ayudaría a conservación del patrimonio natural y superar marginación social y económica de la población

11.4 El Régimen de las Comunas

En medio de las tradicionales referencias de Estado y jurisdicciones (locales) de la división político-administrativa del país, existe el reconocimiento formal de la existencia de Nacionalidades y Pueblos en nuestro país. En este contexto, aunque no son consideradas partes de la división político-administrativa del Estado, es notoria aun la presencia de las Comunas y aún sigue vigente una Ley que las rige. Las comunas campesinas son una forma de organización cuyo origen se remonta a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas expedida mediante Decreto Supremo el 30 de julio de 1937. Su creación se justificaba con el “imperativo histórico” de que a los centros poblados (denominados caseríos, añejos, barrios, comunidades) que no estaban descritos la Ley de División Territorial de la República, se les reconozca derechos y obligaciones para su desarrollo y desenvolvimiento social²⁷.

Para lograr este reconocimiento se dotaría a estas comunidades de representación legal y administración propia, buscando su mejoramiento moral, intelectual y material. De acuerdo con los requerimientos de la nueva realidad económica y social del agro, la los instrumentos normativos se fueron adaptando, constituyendo un gran impulso y fortalecimiento de las Comunas, la entrega de los títulos de propiedad de los terrenos en donde estaban asentadas, lo que ya habían sido reconocidos por parte del entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería²⁸. La Ley da hasta ahora la posibilidad a los integrantes de constituir su propia reglamentación (con sencillez y de acuerdo a los intereses propios de la comunidad)²⁹, y prevé mecanismos de control y sanción social³⁰.

Durante muchos años en la práctica se ha ido fomentando en las comunas campesinas un sentido de pertenencia e interacción con un territorio definido y se ha creado una especie de tradición participativa, con apertura de oportunidades para los diversos sectores que la componen. Su organización comunitaria y el gobierno que se ejerce sobre un territorio determinado, han estructurado una especie de sistema de autonomía local que aun con muchas debilidades se mantiene, ya que se sustentan en el reconocimiento de una identidad (comunero) y la práctica de un sistema cultural con sus propias especificidades (Álvarez, 2002).

²⁷ De acuerdo a la Ley, la existencia más de 50 habitantes es el requisito para la constitución de una Comuna; y se da la potestad a los comuneros sobre la posesión de bienes colectivos (patrimonio), del que pueden hacer uso adecuando libremente la reglamentación que se estime más conveniente para su administración.

²⁸ La normativa vigente en la actualidad, establece la sujeción de la Comuna a la jurisdicción parroquial en la que se encuentre y fija su dependencia administrativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), ente que debe supervisar y dirigir los derechos concedido a las Comunas en la Ley.

²⁹ El reglamento Interno aprobado, está sujeto a la aprobación del MAGAP

³⁰ La participación comunitaria en la definición de sus problemas, planificación local y la toma de decisiones está igualmente contemplada, ya que existe la obligación de que los cabildos se reúnan entre sí periódicamente y con la asamblea general cuando se trata de asuntos de mayor importancia; el Art. 17 declara que “para tomar cualquier resolución oír, previamente, en plebiscito abierto, a una Asamblea General de los habitantes del lugar”, lo cual no será solo iniciativa de los dirigentes, sino que es facultad de los comuneros ante cualquier asunto, cuando la comunidad lo considere necesario.

Hasta la creación de la nueva provincia de Santa Elena, en el año 2007, el término Península³¹ de Santa Elena (PSE³²) era el identificativo regular de un importante sector de la entonces provincia del Guayas, por lo que sus habitantes (y actividades allí desarrolladas) tenían una identificación gentilicia de peninsular. Fue esta condición identitaria uno de los factores que cohesionó a los habitantes urbanos y rurales en torno a la lucha ciudadana y gremial que culminó con la provincialización.

Su existencia no competía, sino más bien interactuaba con la categoría de comuneros que identificaba a los habitantes rurales santaelenenses. El territorio del cantón (actual capital provincial), además de ser uno de los más antiguos y extensos del país, se caracteriza por que su extensa ruralidad³³ está prácticamente distribuido en su totalidad en Comunas. Como en la mayoría de los territorios rurales del país, su población enfrenta una serie de problemas estructurales, acumulados décadas de ausencia de la acción estatal. Si bien la política pública estatal empieza a hacerse más visible en el territorio, y la provincia es poseedora de una gran riqueza ecológica, con recursos naturales de costa y bosque, una gran tradición socio-organizativa y una amplia gama de manifestaciones culturales ancestrales, la planificación del territorio tienen aún muchas tareas pendientes por superar:

- Institucionalidad pública débil y poca articulación entre niveles de Gobierno
- Organización social y comunitaria debilitada, con modelo de gestión ineficiente, pérdida de identidad y débil participación y liderazgo.
- Fragilidad del sector local de la economía popular y solidaria frente a la creciente concentración de capitales por grupos económicos externos³⁴
- Rezagos de prácticas y efectos de una gestión inadecuada de los recursos naturales (agua, tierra, bosques, materias primas)
- Persistencia de indicadores sociales con bajos índices (pobreza por NBI, nivel de escolaridad, desnutrición, embarazo adolescente; obesidad, diabetes)
- Crecimiento poblacional desordenado y altos niveles de migración (interna básicamente)

La concepción de estos problemas, así como algunas pautas de solución, constituyen una mezcla de tareas que pueden /deben ser priorizadas desde un nivel central pero también desde una visión territorial / local; pensar en soluciones aisladas puede aumentar los costos y reducir la efectividad de lo planificado, y especialmente de los logros que puedan alcanzarse.

³¹ La Península de Santa Elena es un sector geográfico de la zona costera central ecuatoriana, delimitado por el Océano Pacífico y la Cordillera Chongón-Colonche. De forma general su territorio puede entenderse en tres sectores: 1. La zona nor-occidental que involucra poblaciones de costa y comunas del interior, localizadas al pie de la cordillera Chongón-Colonche. 2. Las poblaciones sur-occidentales, básicamente pertenecientes a Chanduy; y, 3. Las poblaciones situadas alrededor del conurbano de las cabeceras cantonales de Santa Elena, La Libertad y Salinas, que están fuertemente dinamizadas por un significativo crecimiento urbano.

³² Dichas siglas fueron de uso común como *Península*; actualmente identifican actualmente a la Provincia de Santa Elena.

³³ Geográficamente, Santa Elena representa aproximadamente el 97 % del territorio provincial; la mayoría de su territorio es zona rural.

³⁴ La riqueza socio-eco-cultural de sus pobladores contrasta con las manifestaciones de exclusión socioeconómica y las perspectivas de acceso laboral. La mayor parte de los agricultores comuneros enfrentan situaciones monopólicas, ya sea en la adquisición de los insumos así como en la entrega y la venta de los productos agropecuarios a los mercados (factores de precio, calidad, información, etc.).

Sin embargo tener una planificación muy general, nacional, podría volver menos precisa la manera de visualizar los problemas, y por ende las posibles soluciones, pudiendo llegar incluso a afectar las lógicas territoriales históricamente construidas por los actores locales. Lograr un equilibrio en la escala y la compatibilidad de objetivos es talvez uno de los mayores desafíos que tiene un proceso de planificación en este contexto.

11.5 Conclusiones

Hoy se presentan como retos de la planificación, tanto desde el Estado como desde los territorios, sostener procesos territoriales que corresponden a grupos de actores que no actúan con una lógica estatal ni una lógica de mercado. Aunque hay un acumulado histórico y aprendizajes incrementales, su proceso de desarrollo no es completo ni definitivo, pues sus debilidades y problemas por los que atraviesa son diversos, muchos de ellos relacionados con la modernidad. Las referencias y recomendaciones de Ostrom en torno a la necesidad de pensar otras formas de entender la administración de recursos, pensando las instituciones y los instrumentos pueden ser enriquecidos desde afuera o desde una instancia central, pero que es necesario mirar lógicas más particulares en las que los actores de cada entorno tengan la posibilidad de intervenir en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Actualmente, el proceso de cambio que vive el Estado ecuatoriano, genera una coyuntura favorable para entender el impacto de políticas sociales a partir de la gestión de la información y la planificación. Por un lado se ha ampliado el acceso a bases de datos, especialmente de carácter público, siendo posible contar con estadísticas procesadas de fuentes primarias, así como acceder a los datos obtenidos en los diferentes censos y encuestas socioeconómicas que en forma periódica se realizan en el país, lo cual nutre la planificación nacional y genera insumos valiosos para la planificación local.

Sin embargo, pese a los avances que se tienen a nivel nacional, persisten importantes carencias en la disponibilidad de información procesada a nivel local (provincial, cantonal, parroquial), lo que constituye sin duda un limitante al momento de diagnosticar, planificar, evaluar o sugerir mejoras para el accionar institucional y la ejecución de políticas en el territorio. De allí que es necesario profundizar en la revisión de variables que influyen en las condiciones de desarrollo de un territorio determinado y potenciar las capacidades de los actores locales para retroalimentarlas, a efectos de que puedan promover mejor sus propios procesos de mejoramiento de condiciones de vida, en el marco de un proyecto nacional, pero diferenciando suficientemente las condiciones de su contexto territorial.

Poner en práctica esto, sería concordante con las secciones de la Constitución de la República (2008), de “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, “Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana” y “Organización colectiva”, donde se reconoce y determina la participación de sectores sociales (como las Comunas) que tradicionalmente han estado al margen de la toma de decisiones, incluso en temas trascendentales que los afectan³⁵.

³⁵ En torno a las Comunas se menciona en la Constitución: “Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado (Art 57 – 16)... En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Art 85)... Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos” (Art 96).

En este contexto sería útil la consideración de la incidencia que tienen las TICs en la generación / modificación de procesos de planificación nacional, y la incorporación de otras lógicas y escalas territoriales como las de las nacionalidades y pueblos indígenas, a efectos de entender el rol de sus instituciones, la relación con el contexto natural y (re) producción de saberes locales, originarios y (re) construidos en su interacción con la modernidad.

11.6 Referencias

ALVAREZ, Silvia (2002): "Etnicidades en la Costa Ecuatoriana". CODEMPE, PRODEPINE-Abya Yala, Quito

ASAMBLEA Nacional. (2008) Constitución Política de la República del Ecuador. Quito

BOISIER S. (2012), Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI. Disponible en <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/PolA%CC%83%C2%ADticas-territoriales-en-A.Latina-S.-Boissier-1.pdf> Recuperado el 10-10-2015

CARAVACA, Inmaculada (1998) "Los nuevos espacios ganadores y emergentes". Revista EURE. Santiago. Disponible en <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1185> . Consultado el 05 / octubre de 2015

CORAGGIO, José (1994) "Territorios en transición, crítica a la planificación regional en América Latina". Universidad Autónoma del estado de México, Toluca 1994. Disponible en http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ECONOMIA%20URBANA%20LIBRO/TerritoriosenTransicin_JLC.DOC.pdf . Consultado el 05 / octubre de 2015

DUHAU E. (2001) Las Metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. Cuadernos IPPUR, Rio de Janeiro Año XV N° 1 Sergio B. 2012. Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América latina en los siglos XX y XXI. ILPES/CEPAL/ONU

GONZÁLEZ M. (2012). La planificación estratégica de “nueva generación”: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? Moneyba Politécnico di Milano. Geopolítica(s), vol. 3, núm. 2. Proyecto de Ley de Uso del Suelo

HAESBAERT R. (2012). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/mx/>.

HARVEY D. (2013) Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Cap. III. La creación de bienes comunes urbanos. Pag. 107-136. Madrid: Akal

LEFEBVRE H. (1998). La Production de L'espace Rob Shields Ed. Universidad de Sussex Brighton, Reino Unido.

OSPINA, Pablo (2004) "La memoria de la naturaleza, espacio físico y ecológico" en Báez, Sara; Ospina, Pablo; Ramón, Galo: "Una breve historia del espacio ecuatoriano". CAMAREN / IEE,

Quito 2004. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Ecuador/iee/20121116022503/modulo2.pdf> . Consultado el 05 / octubre de 2015

OSTROM Elinor (2011/2000), El gobierno de los comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva. UNAM-Fondo de Cultura Económica. México

SENPLADES (2013). Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017. Quito

SUBIRATS Joan (2011), "Otra sociedad. ¿Otra política?. Del no nos representan a la democracia de lo Común", Icaria, Barcelona.

SUBIRATS, Joan (2014). "Postscriptum. Cambio social, cambio tecnológico. ¿Efectos en los procesos de toma de decisiones públicas?". En Bruno Dente-Joan Subirats. Decisiones Públicas, Ariel, Barcelona, pp. 329-346

TAPIA, Luis y ZAVGORODNIAYA, Svetlana (2001): "Región, regionalización y descentralización, Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano". Vicepresidencia de la República del Ecuador-GTZ, Quito

VÁSQUEZ M. C. et al (2013). Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial por parte de los GADS. En Competencias y Gestión Territorial Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial. SENPLADES