

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y BUEN VIVIR -SUMAK KAWSAY

## Retos del Estado Plurinacional Ecuatoriano

### LAND PLANNING AND GOOD LIVING - SUMAK KAWSAY

#### Challenges of Multinational State ecuadorian.

Dr. Arq. Alfredo Lozano Castro <sup>1</sup>

Quito, Ecuador

#### RESUMEN

El cumplimiento de las disposiciones constitucionales en cuanto al ordenamiento territorial, régimen de desarrollo, buen vivir -sumak kawsay-, derechos de la naturaleza, plurinacionalidad, interculturalidad, estas últimas, recogidas de las demandas de las Nacionalidades y Pueblos indígenas, plantean aclarar conceptos y reflexionar sobre las implicaciones que tienen debido a su complejidad, por lo que es necesario alertar de los desafíos que hay que enfrentar tanto a nivel institucional como profesional, pues no se trata de buscar metodologías para aplicarlas mecánicamente como antes se ha hecho, sino de comprender la multidimensionalidad de los procesos y su interrelación sistémica que requiere notables esfuerzos y la concurrencia interdisciplinar; quizás el mayor desafío radica en plantear enfoques conceptuales innovadores que permitan llenar de contenidos pertinentes los diferentes instrumentos de planificación para alcanzar el buen vivir, sabiendo que nos movemos entre dos matrices civilizatorias cuyos presupuestos son radicalmente distintos pero que deben encontrar espacios comunes para la interacción.

**Palabras clave:** Ordenacion y planificacion territorial; buen vivir, *sumak kawsay*; Estado plurinacional; Ecuador.

#### SUMMARY

*Compliance with constitutional provisions regarding land management, system development, good living, sumak kawsay, "rights of nature, pluri-nationality, multiculturalism, the latter, collected from the demands of the Indigenous Nationalities and pose clarify concepts and reflect on the implications of their complexity, making it necessary to warn of the challenges to be faced both institutionally and professionally, because it is not seeking methodologies to implement mechanically as previously done, but to understand multidimensionality of systemic interaction processes and requires considerable effort and interdisciplinary audience, perhaps the greatest challenge is to bring innovative conceptual approaches allowing relevant content to fill the various planning instruments to achieve the good life, knowing that we move between civilizing two matrices whose budgets are radically different, but they must find common spaces for interaction.*

**Keywords:** *Land plannig; good living; State multinational; Ecuator.*

---

<sup>1</sup> El autor es Doctor Arquitecto, planificador urbano territorial, investigador de la Ordenación Territorial prehispana y ciudades andinas. Actualmente es asesor del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. El presente estudio es el resultado de una ayuda del Plan de promoción para estancias de investigadores extranjeros en grupos de investigación de la Universitat Jaume I. INV-2010-XX.

## I. INTRODUCCIÓN

El Ecuador en un corto periodo de tiempo (2007-2010), ha sufrido un cambio sustancial en el plano político institucional, las disposiciones de la nueva Constitución (2008), principalmente en cuestiones como el carácter Plurinacional e Intercultural del Estado reconociendo los derechos colectivos de Nacionalidades y Pueblos (N&P), la implementación del régimen de desarrollo y apuesta por la consecución del régimen del Buen Vivir o *Sumak Kawsay* (SK), el respeto a los derechos de la naturaleza o Pachamama, y la planificación como garantía del Ordenamiento Territorial (OT), que tiene el carácter de obligatoria y es otorgada -esta última- como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), entre otros, sin duda, representan un gran reto a la hora de implementar los procesos que cada uno de estas cuestiones implican, no sólo por su complejidad sino por la necesidad de enfoques sistémicos que permitan establecer sus correspondientes interrelaciones.

En cuanto al OT, la reciente aprobación (octubre 2010) de leyes fundamentales para su institucionalización, como son: el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD, y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que disponen, a los GADs, la elaboración de los instrumentos adecuados para acceder a la inversión pública, instrumentos que por otra parte tienen como objetivos no sólo estar coordinados con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Estrategia Territorial Nacional, sino apuntar a la consecución del SK, garantizando los derechos de las personas, comunidades y N&P, plantea con urgencia desarrollar mecanismos y/o procedimientos que permitan no solo cumplir con estas obligaciones, sino institucionalizar dicha competencia, en el marco de los preceptos del Estado Plurinacional ya referido y la construcción de la sociedad intercultural.

La falta de cultura institucional para abordar estos procesos, en los GADs, tanto en los enfoques, metodologías, contenidos y gestión territorial, requieren, al menos, partir de las lecciones aprendidas en estas más de cinco décadas de vigencia institucional de la planificación en el país, que al parecer, su evaluación, es una asignatura pendiente, porque no se conoce mayor cosa al respecto; así como, analizar las experiencias de los países de nuestro entorno cultural como pueden ser los casos de Bolivia por ser un Estado Plurinacional de características similares al nuestro, donde las discusiones sobre el nuevo paradigma del Vivir Bien (Sumak Qamaña, versión aymará del Sumak Kawsay, versión kichwa), sustituye al tradicional enfoque de desarrollo en sus diversas versiones (desarrollo local, desarrollo estratégico, desarrollo sostenible, desarrollo humano, etc.), de la visión occidental; y España, de donde por los conceptos recogidos en la Constitución, al parecer se ha tomado como referencia el OT, de manera que se puedan extraer conclusiones útiles para el ingente proceso que tenemos por delante en el país.<sup>2</sup>

De otra parte, conviene destacar que la Constitución también hace referencia al

---

<sup>2</sup> En esta línea aprovechando una estancia en el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat Jaume I, en Castellón–Comunidad Valenciana (octubre–diciembre 2010), hemos preparado un proyecto de investigación a ser presentado en la convocatoria del SENACYT, y que probablemente cuente con el apoyo de centros universitarios españoles.

Régimen de Desarrollo y Régimen del Buen Vivir, dándoles funciones complementarias, así en el primer caso (Tít. IV. Cap. I. Principios generales) establece que: ...“*es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay*”, y que: “... *la planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza*”. (Art. 275). Esta disposición, sin duda, sienta las bases y marca el derrotero para los enfoques, metodologías y contenidos de los instrumentos de ordenación territorial, que demanda por lo menos una visión sistémica de interrelación de sus componentes y enfoque ecosistémico de interacción entre los procesos sociales y ecológicos (convivencia armónica con la naturaleza), de los cuales se esbozan más adelante algunas premisas.

En el caso del Régimen del Buen Vivir (Tít. VII. Cap. I. Inclusión y equidad), establece que: “*El sistema<sup>3</sup> nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa (SNDPP); se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación*”. (Art. 340).

De lo expuesto se deduce que tanto el Desarrollo, como el Buen vivir, se entienden como sistemas interrelacionados ya que el primero garantiza la realización del segundo, y están a su vez articulados al PND (debería ser más propiamente Plan Nacional del Buen Vivir PNBV), y SNDPP. Al respecto, es importante asumir (aunque más adelante se harán ciertas precisiones) que el desarrollo no es la palabra mágica de antaño, ni un fin en sí mismo sino que está supeditado al SK, que ciertamente requiere de una conceptualización propia para evitar confusiones, en el momento hartamente frecuentes como ocurre con el OT.

Precisamente en los objetivos del régimen de desarrollo hay algunas contradicciones que incitan a la confusión, aunque se pueden rescatar aquellos que apuntan a: recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural; promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado; y proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural. (Art.

---

<sup>3</sup> El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

276).

En este contexto, quedaría mucho por hacer, desde establecer las bases para la intervención en la realidad (enfoques, metodologías y contenidos), es decir filosofía y práctica del OT; los componentes de los sistemas de desarrollo y SK; hasta identificar mecanismos de articulación al PNBV-ETN y SNDPP, tareas que demandaran notables esfuerzos y reflexiones conceptuales interdisciplinarias, todo ello en el marco de una cultura de la planificación territorial aparentemente inexistente, y muy poco personal técnico capacitado que permitan aclarar conceptos, superar conflictos metodológicos y establecer los contenidos propios de los instrumentos de planificación en cada nivel de gobierno, lo que hacen necesario la elaboración de mecanismos, procedimientos y/o lineamientos para que el OT como competencia de los GADs, y técnica administrativa, disciplina científica y política pública, echen raíces y consoliden en el quehacer de la gestión institucional, en todos los niveles de los GADs, como elementos sustantivos para alcanzar el SK.

## II. PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL NUEVO CONTEXTO POLITICO INSTITUCIONAL ECUATORIANO.

### • Visión panorámica de cinco décadas de planificación.

La planificación en el Ecuador, se institucionalizó hace más de cinco décadas con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, JUNAPLA (1954), encargada de hacer la planificación nacional (Plan Nacional de Desarrollo PND), período en el que se han sucedido otras tantas instituciones como el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE (1979), que sustituyó a la anterior, y además de hacer el PND, se ocupó de formular Planes de Desarrollo Regionales<sup>4</sup>, con el apoyo de organismos de la Organización de Estados Americanos; el Fondo Nacional de Preinversión FONAPRE (muy activo en la década de los 80), que al calor del ingreso de divisas por el boom petrolero, se preocupó del financiamiento de los Planes de Desarrollo Urbano<sup>55</sup> a nivel Municipal.

En plena euforia de las políticas neoliberales y desmantelamiento del Estado, en sustitución del CONADE, se crea la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN (1995), que con fondos del BID, organizaría el 1º encuentro nacional sobre Ordenamiento Territorial (1997), y luego se ocuparía de hacer los Planes de Desarrollo Provincial; casi al final de la década se promulga la ley de Gestión Ambiental (Registro Oficial N° 245. 30 julio 1999), que dispone al entonces Ministerio de Medio Ambiente elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes seccionales (Art. 9), estableciendo que la formulación del Plan

---

<sup>4</sup> Los planes de desarrollo regionales, a partir de una propuesta de regionalización del país, eran de carácter económico, con visión plurisectorial, aplicados a ciertas áreas con problemas de retraso en sus condiciones de desarrollo, basados en estrategias e instrumentos diversos, que no constituían propiamente una actuación de ordenación del territorio, pues, carecían de la visión global que caracteriza a la OT.

<sup>5</sup> La planificación urbana, en el país comenzó a adquirir trascendencia desde la década de los cincuenta asociada a la preocupación por el crecimiento acelerado de las principales ciudades y el reconocimiento del papel de los sistemas urbanos como vertebradores de los territorios. En este sentido son emblemáticos los primeros Planes Reguladores de Jones Odriozola y Gatto Sobral para Quito (1942), Cuenca (1950) y Loja (1960).

Nacional de Ordenamiento Territorial, estará a cargo del ministerio responsable del área ambiental conjuntamente con la institución responsable del sistema nacional de planificación (Art.17).

Actualmente, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (2007), en su corta existencia, ya lleva a su haber: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, que incluye la Estrategia Territorial Nacional, ETN. No hay que olvidar a los extintos Organismos de Desarrollo Regional (CEDEGE, CRM, CREA, PREDESUR, etc.), ni a los Gobiernos seccionales, que también se ocuparon de hacer planes y ejecutar proyectos regionales, provinciales y municipales de gran envergadura; como hemos apuntado cada institución en su período de vigencia se ocupó de forma particular en ciertas temáticas que tuvieron resultados que se supone deberían estar sistematizados y evaluados, de forma que en este momento crucial, en el que se hace un punto de inflexión en el ejercicio de estas tareas, permita innovar procedimientos, metodologías y contenidos, proponer sistemas de monitoreo y control, y principalmente gerenciar su concreción en el territorio.

En esta comparecencia hay que mirar con interés las tareas de los organismos de los entonces gobiernos seccionales autónomos: el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME; particularmente AME que al amparo del Programa de Desarrollo Municipal, en el pasado más reciente puso de moda la planificación estratégica en los municipios (Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal) <sup>6</sup>, en clara competencia desleal con los profesionales del urbanismo y detrimento de las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal que estipulaba la realización de los Planes de Desarrollo Físico Cantonal y los Planes Reguladores Urbanos en los Municipios.

¿Qué paso con los entonces innovadores planes de Desarrollo Comunal o Local? Que, fácilmente superan el centenar, financiados por el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador PRODEPINE (1998-2004), y Proyecto de Desarrollo Local Sostenible PROLOCAL (2002-2007), y que operaron con préstamos del Banco Mundial, BID, y Comisión Europea. En este recuento habría que tener presente al proyecto Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos, FORMIA <sup>7</sup> (2002-2008), que ha sido uno de los pocos que han apoyado planes de ordenamiento territorial a nivel de municipios; así como, las Fundaciones y Organizaciones no gubernamentales principalmente en Quito, Cuenca, Riobamba, etc., que han realizado una serie de planes que fueron realizados para justificar los recursos que les enviaban desde el exterior las organizaciones preocupadas por el desarrollo de los países

---

<sup>6</sup> En el reciente VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial se enunció que en los últimos 30 años se hicieron 19 Planes Nacionales de Desarrollo y en los 6 primeros años del presente siglo se realizaron más de 540 Planes Estratégicos a nivel de cantones y parroquias, sin ninguna articulación con procesos de planificación provincial, regional o nacional. (Ponencia de Fernando Cordero. Cuenca, octubre 2010).

<sup>7</sup> El proyecto surgió en el marco del Programa de Cooperación Técnica Hispano – Ecuatoriana 2001 – 2004. coejecutado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, AECID, y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, tubo como beneficiarios un total de 37 Municipios, localizados en 15 provincias, abarcando las tres regiones geográficas, costa, sierra, y amazonía.



empobrecidos.

En suma, sería interesante conocer cuales han sido los resultados, lecciones aprendidas y recursos económico financieros utilizados (muchos de ellos con préstamos internacionales o de fondos de la cooperación al desarrollo) en la extensa tipología de planes regados a lo largo y ancho del país: planes de desarrollo urbano; desarrollo cantonal, desarrollo estratégico cantonal, desarrollo estratégico participativo, desarrollo local, desarrollo estratégico provincial, desarrollo regional, etc.), y a todo nivel (comunal, parroquial, cantonal, provincial), que fácilmente sobrepasan el millar <sup>8</sup>. Es decir, que por experiencia en la planificación del desarrollo estamos sobrados, sin embargo, da la impresión que todo ha sido desmantelado, nadie se acuerda o sabe de estos procesos, aunque se supone que alguna memoria institucional habrá, o es hora de realizar una investigación y análisis exhaustivo de forma sistemática, para establecer una evaluación crítica, de todos estos procesos, porque nada parte de la nada y no se puede reinventar la planificación del ordenamiento territorial de la nada.

Si bien un reciente diagnóstico de la SENPLADES, que aparece en el documento de Estrategia Territorial Nacional. (P.8.9.2). Capacidades de gestión y planificación territorial, a propósito de los resultados de la planificación en el país, es demoledor: ....“*La mayoría de gobiernos autónomos descentralizados han desarrollado diversos instrumentos de planificación estos 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 sinderesis 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*”. (Pág. 399. PNBV 2009- 2013).

Esta constatación del organismo rector de la planificación plantea serias interrogantes: ¿a qu obedece tanto despropósito, displicencia y mediocridad? ¿Quiénes fueron los formuladores de planes? ¿Qué metodologías utilizaron y cuáles fueron sus contenidos? ¿Quiénes fueron los ejecutores? ¿Qué rol han jugado las universidades? <sup>9</sup>, que dicho sea de paso, han mostrado muy poca preocupación por la investigación de la configuración territorial del país, y sus transformaciones territoriales teniendo en cuenta la presencia de las naciones y culturas originarias, desde hace por lo menos 10.000 años. Es obvio que frente a la ausencia de trabajos que permitan conocer mejor la realidad y los procesos que en ella acontecen, de crítica y reflexiones desde la academia, los hacedores de planes, lejos de la autocrítica han caído en el marasmo, porque, a lo mejor quieren dar la impresión que aquí no ha pasado nada, que la planificación del desarrollo desapareció por arte de magia conforme llegó, para al calor de las nuevas disposiciones constitucionales, que ojala no devengan en moda, trasmutarse y empezar, sin ningún escrúpulo, a hacer planes de ordenamiento territorial a diestra y siniestra, como ya esta empezando a suceder, proclamando además metodologías que al parecer suyo son muy innovadoras, aunque no se

---

<sup>8</sup> Al respecto consultar el trabajo de Victor H. Torres: “Sistematización de las experiencias de desarrollo local y manejo de Recursos Naturales en el Ecuador. Consorcio CAMAREN. IEE. CIUDAD. Quito 2004.

<sup>9</sup> Llama la atención el rol de las universidades y la ausencia de profesionales capacitados para la práctica del OT y la poca reflexión y aportaciones a estas temáticas fundamentales para el país.

plantean si esas metodologías fruto de una determinada concepción del mundo y del desarrollo, son aplicables para alcanzar el SK, correspondiente a otra concepción del mundo, como estrictamente lo debemos ver, garantizar los derechos de las N&P, de la Pachamama, e implementar el Estado Plurinacional y sociedad intercultural; ni que decir con la problemática que posiblemente la práctica de los procesos de OT nos sitúen, a caballo, frente a presupuestos correspondientes a dos matrices civilizatorias distintas, y la tentación de confundir los medios con los fines, como a menudo suele ocurrir.

En esta senda, interesa conocer como han evolucionado las concepciones de la planificación del desarrollo y las generaciones de planes que se han instrumentado. Como desde la aparición del concepto del desarrollo <sup>10</sup> hemos caído en cautividad y seguimos insistiendo en alcanzarlo a pesar de haber gastado no pocos esfuerzos humanos y materiales, talvez es menester recoger las premisas de José de Souza quien manifiesta que: “... Si, después de cinco siglos de la “idea de progreso y seis décadas de la “idea de desarrollo” - como **meta a ser alcanzada** - la humanidad nunca estuvo tan desigual y el planeta tan vulnerable, y si, en este contexto, América Latina es hoy la región más desigual del mundo, ... ha llegado la hora de construir el “día después del desarrollo”, libre de los conceptos, indicadores, parámetros y categorías vinculados a la “idea de desarrollo”, para construir el “buen vivir” en América Latina”. (Quito, septiembre 2010).

En cuanto a la generación de planes, posiblemente estaríamos frente a una tercera generación donde la coordinación y articulación interinstitucional y la participación ciudadana deben ir de la mano, superando los primeros planes (nacionales, regionales y municipales) de corte tecnocrático formulados por técnicos donde había predominancia corporativa (economistas), encerrados en sí mismos y sin ningún consentimiento de la población beneficiaria de la que se suponía debía aspirar a tal o cual cosa, eran planes promovidos fundamentalmente desde las instituciones estatales con apoyo financiero y humano de organismos internacionales. Los planes de la segunda generación, formulados por instituciones públicas cada vez con menos protagonismo y responsabilidad, y organizaciones privadas, y/o no gubernamentales, con predominancia de estas últimas, quizás tienen el mérito de su apertura a la participación de la ciudadanía, al calor de la elaboración de los presupuestos participativos, puestos de moda a partir de la experiencia de Sao Paulo, aunque se ingeniaban mecanismos para imponer los objetivos de los políticos y financistas, las características comunes de estas dos generaciones de planes es que eran fácilmente descartables por los decisores políticos existiendo absoluta indiferencia por parte de las instituciones responsables que no ejercían ningún seguimiento ni control, mucho peor

---

<sup>10</sup> Este no es el momento ni lugar para desbrozar este concepto, aunque conviene precisar que el término en sí implica la noción de colonialidad, y bien vale recordar que el concepto de “ecodesarrollo”, acuñado en nuestra región en la década del 70, con miras a darle otros contenidos a los planes de desarrollo teniendo en cuenta sus efectos en la naturaleza, fue calificado de subversivo por Henry Kissinger entonces secretario de Estado de los USA y se lo aparcó en el diván de la historia, aunque una década después se entroniza el concepto de desarrollo sostenible o sustentable, aceptado con gran beneplácito por provenir de los países desarrollados, y desde finales de la década de los 90, se está insistiendo en el enfoque medio ambiental, o ecológico que está al orden del día.

rendición de cuentas.

La presente generación, nace al amparo de una legislación que parece pondrá coto a estos despilfarros y pone énfasis en la participación ciudadana así como la rendición de cuentas y carácter legal del plan cuando se apruebe a través de las respectivas ordenanzas que evidentemente serán un freno para aquellos que practican la cultura del “kleenex” (usar y tirar) y quieren reinventar el país cada cuatro años. Su gran reto a nivel de los GADs, es articular los planes de “desarrollo”, con los planes de Ordenación del Territorio, en las distintas escalas y niveles territoriales. ¿Cuál será el contenido de cada uno de ellos?, es la gran incógnita a resolver, posiblemente el plan de desarrollo, que debe orientarse al buen vivir, podrá ser una estrategia local para el buen vivir que se plasma en las potencialidades territoriales (POT), dándose una relación cruzada con respecto al nivel nacional donde se formula en extenso el Plan Nacional del Buen Vivir (objetivos y políticas), y la Estrategia Territorial Nacional, que elabora los lineamientos para la cohesión y equidad territorial, la cual no es tomada en cuenta y merece ocuparse de ella.

• **Marco legal e institucional; rectoría de la planificación; competencias e instrumentos.**

El actual marco constitucional, establece un amplio campo de acción para la planificación con enfoque de garantía de derechos, a la vez que define el rol articulador de la gestión pública, el carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizados de gobierno, sus funciones de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y de integración nacional de la acción estatal. En este orden de cosas la planificación que garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los GADs (Art. 241), se convierte en el instrumento del Estado para el cambio social, existiendo una serie de disposiciones constitucionales<sup>11</sup> que deberán orientar los procesos de planificación y ordenamiento territorial, así como algunas definiciones conceptuales útiles y pertinentes.

En referencia a la competencia de OT, otorgada a todos los GADs se dispone: Planificar el desarrollo -regional, provincial, cantonal, parroquial-, y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación de los otros niveles (Arts. 262, 263, 264, 267). De esta manera queda claro que la planificación y formulación de planes de ordenamiento territorial serán el sustento para la nueva gestión de los GADs. Por otra parte el COOTAD, respecto a la ordenación territorial, desarrolla los principios fundamentales y orientaciones generales de gestión, estableciendo que:

- Es obligatoria para todos los GADs, con mayor responsabilidad de los gobiernos municipales en el territorio.
- Se sujeta la OT a la planificación integral del desarrollo, y a estas dos con los

---

<sup>11</sup> Disposiciones constitucionales: Art.3 n.5, Art.85, Art.95, Art.100, Art.141, Art.147 n.2,3,7,8, Art.148, Art.154, n.1, Art.227, Art.248, Art.256, Art.257, Art.258, Art.261 n.4,5,6, Art.272, Art.275 inc.2, Art.277 n.2, Art.278 n.1, Art.280, Art.289, Art.293, Art.294, Art.297, Art.304, Art.310, Art.339 inc.2do, Art.340, Art. 419, Dispos. Transitoria 2da.



- presupuestos de inversión anual.
- Es obligatoria la coordinación de todos los niveles de gobierno y la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y el Plan Nacional del Buen Vivir.<sup>12</sup>
- Dispone la creación de un sistema de participación ciudadana con poder de decisión sobre todo el ciclo de las políticas públicas
- Crea la institucionalidad para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

El gobierno central y los GADs están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional del Buen Vivir y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del SNDPP.<sup>13</sup> La ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los GADs establecerá las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo. (Art. 299).

En cuanto a las modalidades de gestión, planificación, y coordinación, (Tít. VII. cap. II.) se establece una vinculación indisoluble entre planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Precisamente al hacer referencia a la primera (Art. 295), los GADs, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales. En este sentido, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deberán contener al menos los siguientes elementos:

- Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos;

---

<sup>12</sup> El PNBV 2009-2013, es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación. Se formula participativamente y el Consejo Nacional de Planificación, en el que intervienen todos los niveles territoriales de gobierno, lo aprueba. Articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución. Constituye una instancia de coordinación de las competencias exclusivas del Gobierno central y de los GADs. Su observancia es de carácter obligatorio para todo el Sector Público e indicativa para los demás sectores. A éste, se sujetan la programación cuatrienal y del Presupuesto General del Estado, el endeudamiento público y la cooperación internacional. Constituye, además, la orientación de la política comercial, financiera y de la inversión extranjera.

<sup>13</sup> Cap. II. Art. 279.- El SNDPP organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el PND, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los GADs estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

- Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.
- Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código;
- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada GAD por mayoría absoluta. La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación.

La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital. De la misma manera los instrumentos de planificación complementarios serán definidos y regulados por la ley y la normativa aprobada por los respectivos órganos de legislación de los gobiernos autónomos descentralizados.

En cuanto a los objetivos del ordenamiento territorial (Art. 297), en sus distintos niveles apunta a complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de:

- a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio;

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, a través de la utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir. Dicho plan deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio evaluación de riesgos de desastres. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

Para la ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (Art. 467), se expedirán ordenanzas (provinciales y cantonales) que entrarán en vigencia una vez publicadas en los Registros Oficiales; podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión administrativa, porque serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada GAD.

• **Los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; y la naturaleza o Pachamama.**

La construcción del Estado Plurinacional e implementación de la sociedad intercultural requisitos previos para alcanzar el Buen Vivir, requiere sin duda el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución principalmente aquel que reconoce a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, SK (Art. 14), aspectos centrales en la cosmovisión de las comunidades, pueblos y nacionalidades originarias, a las que por cierto se les reconoce, entre otros, los siguientes derechos colectivos (Art.57):

- Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
- Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
- Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
- Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
- Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
- No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
- Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro biodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.

En cuanto a los derechos contemplados en los convenios internacionales, se reconocen el derecho de los pueblos a la “libre determinación”... y la facultad de determinar libremente su condición política y de... *perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultura.*<sup>14</sup> Se debe destacar que, la Declaración de las Naciones Unidas

---

<sup>14</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas A/RES/61/295, 13 septiembre 2007.

sobre los derechos de los pueblos indígenas, considera que “el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente”. También se señala el derecho que tienen las N&P de... *decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo,*<sup>15</sup> sin duda que estas disposiciones deben ser tomadas muy en cuenta en los GADs a la hora de formular sus modelos de ocupación territorial. Por último habría que hacer alusión a la Ley Orgánica<sup>16</sup> de las instituciones públicas de pueblos indígenas del Ecuador que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, donde se establece que el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, en tanto entidad pública perteneciente al Estado, tiene la misión de: “la definición de políticas públicas y estrategias para el desarrollo integral, sustentable, armónico y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y espirituales de las nacionalidades y pueblos indígenas...” En este sentido, dicha institución ha venido operando como tal desde el año 1998 impulsando como política institucional: el desarrollo sustentable con identidad, la difusión y promoción del conocimiento de las culturas para canalizar el ejercicio y goce de los derechos individuales y colectivos de las N&P.

En el reconocimiento de derechos, quizás una de las mayores innovaciones de la actual Constitución, son aquellos de la naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, que tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad 1717 podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de estos derechos. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema. (Art. 71). Esta determinación es muy importante, porque entendido el ecosistema como unidad básica de integración organismo-ambiente, que resulta de las relaciones existentes entre los elementos vivos e inanimados de un territorio, será posible considerar a los ámbitos jurisdiccionales de las respectivas entidades político administrativas como ecosistemas territoriales para proceder a elaborar los instrumentos de planeamiento desde este enfoque, lo cual marca enormes distancias con las anteriores formas de intervención territorial expresada en los planes respectivos.

Para la consecución del buen vivir, al Estado; las personas y colectividades, en sus diversas formas organizativas, les corresponde, al primero: dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento (Art. 277). A la población: participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles (Art. 278).

En este contexto, conviene tener presente el sistema nacional de ciencia,

---

<sup>15</sup> Art. 7, numeral 1. Convenio OIT N°. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

<sup>16</sup> Registro Oficial N° 175, 23 septiembre 2007.

<sup>17</sup> Las comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir (Art. 74).

tecnología, innovación y saberes ancestrales, que en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá entre otras finalidades: Recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales; y Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir. (Art. 385).

### **III. EL DESAFÍO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.**

#### **• El proceso de institucionalización de la competencia del Ordenamiento Territorial.**

En referencia al Ordenamiento Territorial OT, convendría destacar, que en el país, se empieza a hacer mención de éste como tarea del Estado, desde la expedición de la Ley de Gestión Ambiental (1999), que establece la formulación de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, particularmente este último, concebido como de aplicación obligatoria, debía contener la zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad de uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural (Art. 16). Al parecer, se vislumbraba que la proliferación de planes nacionales, regionales, urbanísticos, económicos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, no estaban dando respuestas a los cada vez más complejos problemas territoriales. En este contexto, el OT surgía con la intención de dar un tratamiento integral, desde una aproximación global, a la problemática de los territorios con énfasis en el uso sustentable de los recursos naturales, la localización adecuada de las actividades productivas e infraestructuras y la búsqueda de equidad en el desarrollo regional.

En la misma ley se establece que el OT, es una organización dirigida a la coordinación administrativa, a la aplicación de políticas sectoriales, al logro del equilibrio regional y a la protección del medio ambiente. Este proceso, programa y evalúa el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción. Grandes intenciones que no hay rastros de su aplicación, pues al parecer no se han tomado en cuenta y se quedaron en el papel.

Efectivamente, en un reciente trabajo en los GADs, para conocer las experiencias de apoyo de la cooperación internacional<sup>18</sup> a los procesos de OT, pudimos constatar una notable confusión y falta de cultura institucional para enfrentar el mandato constitucional de asumir la competencia del OT y de propender a la consecución del SK. A juzgar por el uso de estos términos, en los discursos políticos y lenguaje de los técnicos, así como lo que se estipula en el marco legal correspondiente todavía en el país el OT, así como el SK, no están claramente entendidos. En el primer caso, del cual

---

<sup>18</sup> El DED (Cooperación social técnica alemana), a través de profesionales nacionales e internacionales ha venido apoyando los procesos de OT, en los Gobiernos provinciales de Azuay, Napo, Morona Santiago, y Zamora Chinchipe; Gobiernos Municipales de Tulcan, Ibarra y Tena, la Subsecretaria Z6 de SENPLADES, y la Asociación de Juntas Parroquiales de Zamora Chinchipe entre otras entidades.



nos ocuparemos en este punto, según el COOTAD ...“comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los GADs, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales”.... (Art. 296).

De lo expuesto se deduce, que el OT es a la vez un conjunto de políticas y planes (instrumentos) para construir un proyecto nacional (fin) que reconozca la diversidad cultural, y sea la proyección espacial de las políticas (meta).

Al parecer se aproxima a lo que se entiende como la disciplina de la Ordenación del Territorio, 19 porque a nuestro juicio, el ordenamiento territorial se refiere a las consecuencias de la acción antrópica, con o sin intervención de técnicas administrativas y/o disciplinas científicas. Al respecto, cuando el OT se produce de forma no planificada favorece intereses individuales, mientras cuando es producto de planificación concertada y apoyada en estudios de índole multidisciplinar es decir de la teoría y práctica de la Ordenación del Territorio OdT, debe favorecer el bien común de las mayorías. En otras palabras la OdT, siguiendo a los teóricos europeos y adecuándola a nuestra realidad, debe ser un proceso político-social y técnico de negociación y concertación, que trataría de armonizar las necesidades de la sociedad con las potencialidades territoriales para conseguir un equilibrio territorial, equidad en la distribución de la riqueza y el buen vivir, esta última cuestión ameritaría una reconceptualización teniendo en consideración sus fundamentos, aspecto que trataremos de abordar en los puntos siguientes de este trabajo.

Con fines operativos, en este punto, convendríamos que la OdT, es un conjunto de disciplinas científicas que permiten el ordenamiento territorial respondiendo a decisiones técnico políticas tomadas de forma concertada para el bien común. Puede haber ordenamiento territorial sin aplicar disciplinas técnico científicas lo cual a lo largo del tiempo deriva en conflictos de diversa índole: sociales, económicos, físico ambientales, político institucionales, jurídicos, culturales entre otros. En resumen, cuando hablamos de la OdT, nos vamos a referir a la técnica administrativa y disciplina científica, sin entrar en la discusión si tiene o no estas características que es motivo de otras largas discusiones pero este no es el momento ni el lugar adecuado, y cuando hablamos del OT, estamos haciendo referencia a la competencia que deben asumir los GADs.

Esta precisión es bastante útil porque en nuestro caso permite distinguir el doble proceso que de forma simultánea acontece cuando los GADs asumen la competencia del OT, permitiendo también adoptar un enfoque plural: sistémico (el OT demanda la interacción de actores, tanto los responsables –autoridades e instituciones competentes-, como los beneficiarios –sociedad civil-); contextual (porque requiere una visión integral –holística- de los procesos que acontecen de forma simultánea y a distintos niveles); e intercultural (porque es preciso considerar las distintas formas de ordenar el espacio que

---

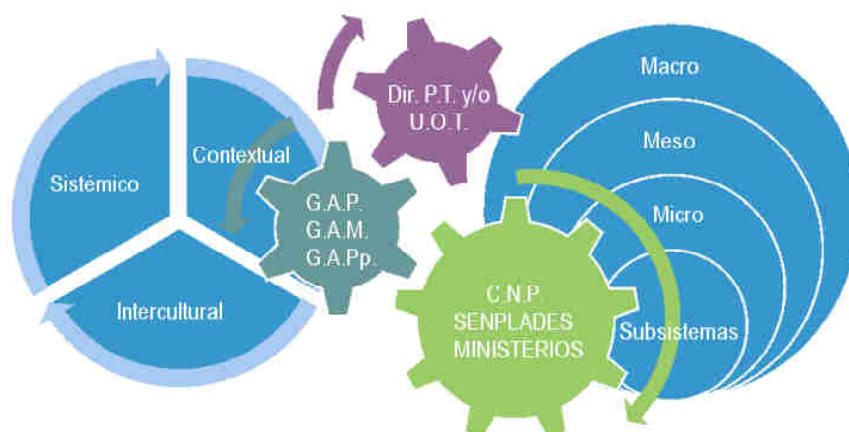
<sup>19</sup> Término utilizado en España donde a veces se entiende como sinónimo de Planificación Física, otras como Planificación Económica Espacial, o como ampliación del Urbanismo, habiendo varios significados diferentes. También a la Ordenación del Territorio se homologa como al Regional Plannig del mundo anglosajón.

tienen las culturas), para entender dichos procesos, (Ver, Gráfico N° 1. Enfoque plural de procesos OT).

Por lo pronto, al asumir la competencia OT, desde un enfoque sistémico, se identifican tres subsistemas: el micro, que comprende a las unidades, direcciones o dependencias internas encargadas de las nuevas tareas del ordenamiento territorial; el meso, comprende a la institucionalidad propia de los GADs (Juntas Parroquiales, Municipio, y Consejo Provincial); y el macro, que comprende la institucionalidad del gobierno nacional encabezada por SENPLADES como rectora de la planificación en el país. En los tres niveles citados donde son fundamentales las interrelaciones que se establecen entre ellos, influyen el entorno político institucional y socio cultural, y ciertos ejes básicos como el marco legal; las instituciones involucradas y actores claves; los contenidos de los instrumentos de planificación; y las servicios de apoyo a la planificación (sistemas de información estadística y cartográfica, equipamiento informáticos, talentos humanos capacitados), lo cual amerita tenerlos en cuenta a la hora de analizar los procesos en marcha. 20

En este sentido, la institucionalización de la competencia, implica en la mayoría de los casos implementar reformas al orgánico estructural y funcional con la finalidad de contar con el talento humano y los recursos económico financieros necesarios. Sin embargo, desde un enfoque contextual, para cumplir con el mandato constitucional de implementar el SNDPP, que supone poner en funcionamiento en cada nivel de gobierno concejos de planificación con participación ciudadana, también se requiere implementar reformas al orgánico funcional y estructural, que representan un conjunto de tareas donde parece tener relevancia la gestión política, al igual que el caso anterior, por lo que deben hacerse de forma simultánea.

**Gráfico N° 1. ENFOQUE PLURAL DE LOS PROCESOS OT.**



Elaboración: A. Lozano y F. Alvarez. Quito, 2010.

<sup>20</sup> Ver al respecto la propuesta del Sistema Integral de Planificación Provincial del Azuay. Informe de tareas presentado por el autor en el Gobierno Provincial del Azuay. Cuenca 2008.

El segundo proceso de ejercicio de la OdT, como técnica administrativa y disciplina científica, con clara relevancia de la gestión técnica, demanda equipos de profesionales especializados que desde un enfoque intercultural, asesoren, guíen y formulen los lineamientos, estrategias, instrumentos y sistemas de gestión y evaluación de los procesos en cada jurisdicción territorial, lo cual implica la necesaria coordinación entre niveles de gobierno y la articulación de sus correspondientes planes de ordenación territorial POT, ni que decir de la disponibilidad de información estadística y cartográfica o puesta en marcha de sistemas georeferenciados de información territorial, programas de capacitación profesional, entre otros.

De forma paralela conviene tener claro que se entiende como OdT, siguiendo lo convenido anteriormente, comprende un conjunto de disciplinas científico técnicas, que permiten diversas actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal, de los espacios naturales libres, entre otros; y puede ser concebida en dos direcciones: a) Instrumento de reequilibrio poblacional, ambiental, económico; y b). Marco integrador de la Planificación Física, en íntima relación con la Planificación Económica.

En otras palabras la OdT es un proceso político-social y técnico de negociación y concertación, que trata de armonizar las necesidades de la sociedad con las potencialidades territoriales para conseguir un equilibrio territorial, equidad en distribución de la riqueza y el bienestar de la población. De forma sucinta presenta ciertas características y para su concreción necesita lo siguiente:

<b>Características</b>	<b>Acciones para concreción</b>
Supralocal / municipal	Decisión política
Transversal / interdisciplinario	Coordinación interinstitucional
Normativo	Información georeferenciada actualizada
Prospectivo	Personal capacitado
	Instituciones equipadas

La institucionalización de la práctica de la OdT, entre otras cosas podrá garantizar:

- Ejercer las funciones y competencias propias en cada nivel de gobierno.
- La proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural.
- Contribuir a la protección de la diversidad étnica y cultural
- Enfoques, métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio.
- Considerar, el territorio como un elemento integrador y estructurador de las políticas y acciones públicas y privadas encaminadas a corregir los desequilibrios territoriales y mejorar el bienestar social.
- Incentivar la coordinación administrativa e institucional, como base para una planificación coherente, tanto a nivel vertical como horizontal, lo que disminuye la

realización de esfuerzos innecesarios y la duplicidad de funciones y optimiza el flujo de información, de tal forma que cada nivel territorial considere en su actuación las medidas tomadas o previstas en niveles superiores e inferiores.

- Aprovechar las potencialidades locales, priorizar las inversiones y optimizar el gasto público.
- Proponer nuevos modelos de ocupación territorial en base a la distribución y localización ordenada de las actividades y usos en el espacio, en armonía con el ambiente.

En suma, la OdT, orienta la ocupación y utilización adecuada del territorio y sus diferentes espacios geográficos, en forma equilibrada y sostenible, tomando en cuenta los potenciales, limitantes y problemática existente, sus principales atributos son:

- Integral (Holístico): el territorio y su realidad se estudia como un todo; sus componentes se analizan y se sintetizan integralmente, teniendo en cuenta las relaciones que existen entre ellos.
- Sistémico: el territorio es un espacio geográfico compuesto por diferentes subsistemas: político administrativo; físico natural; socio cultural; económico; territorial, etc.
- Flexible: se ajusta a los cambios del desarrollo territorial, congruentes con los programas de gobierno y planes de desarrollo nacional.
- Prospectivo: Con visión de futuro y en concertación con los actores locales.

En cuanto al enfoque de intervención, propiamente el oficio de los planificadores, este responde a la forma de interpretación de la problemática territorial, habiendo una variedad de enfoques influenciados por las teorías o paradigmas vigentes, para entender el funcionamiento del territorio y la sociedad, o mejor las relaciones sociedad – naturaleza. En este sentido, la comprensión de la realidad territorial se ha realizado a partir de ciertas concepciones teóricas predominantes; hasta ahora los “modelos explicativos” de la realidad territorial, se han constituido por diversas aportaciones de las ciencias sociales, que respondían a las formulaciones explicativas, al modelo de ciencia, por el que ellas se regían. En efecto estas formulaciones asumían que la realidad social puede entenderse y tratarse en formas semejantes a las correspondientes al entendimiento y tratamiento de la realidad natural, aceptando que ambas se comportan de la misma manera y por lo tanto, puede aplicárseles, de igual modo, el método científico <sup>21</sup> (Terán Fernando 1982).

En consonancia a este presupuesto, se construirán modelos teóricos explicativos de la realidad social, aunque desprovistos de juicios de valor, basados en la objetividad, la matemática, la cuantificación, la estadística, que darán origen a diversos enfoques e interpretaciones modelísticas (organicismo; funcionalismo; estructuralismo; etc.), que son aplicadas en el conocimiento de la realidad urbana / territorial. Es así, que en panorama internacional, desde principios del siglo pasado hasta la actualidad, se han

---

<sup>21</sup> La transposición mecánica de los procesos biológicos al conocimiento de la realidad social, e imitación del método científico, no sólo, supuso adoptar este método (inductivo), lo cual implicaba una cierta manera de entender la realidad y una cierta forma de acercarse a su conocimiento, sino que condujo también a la subordinación de las ciencias sociales, frente a las ciencias naturales, impidiendo un conocimiento propio de las mismas.

sucedido una serie de enfoques teóricos que han sido aplicados de forma mecánica en el país; desde la teoría funcionalista, pasando por el materialismo histórico, enfoque de sistemas, hasta llegar a la sostenibilidad. Cuestiones que deberán tomarse en cuenta a la hora de adoptar un enfoque para alcanzar el SK, pues el fin último de los instrumentos (políticas, estrategias y planes) formulados desde la OdT, es la búsqueda de la mejora de las condiciones de vida de la población. Tal objetivo hace que dicha ordenación deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo socio económico, que pretenden lograr el mismo objetivo (PNBV con sus objetivos, políticas y estrategias y ETN, a los que se articularan los PD y POT de los GADs). Las relaciones entre modelo de desarrollo económico, competencia del gobierno central y el modelo de ordenación territorial, competencia de los GADs, presupone, una articulación armónica y complementaria entre ambos, algo muy difícil en la práctica. En todo caso, la OdT orientará la espacialidad de las inversiones socio económicas en consonancia con el modelo de uso y ocupación al que se aspira. He aquí el gran dilema a resolver: *¿Qué enfoque es pertinente para garantizar los derechos individuales y colectivos, de la naturaleza y contribuir a alcanzar el SK?*

#### IV. EL SUMAK KAWSAY DESDE LA VISION DE LAS NACIONES ORIGINARIAS.

##### • La persistencia de la colonialidad: el sofisma del desarrollo

En el Ecuador la noción de desarrollo ha estado y sigue envuelta por un halo de confusión, pues no existe -hasta la vez- una definición clara y consensuada de lo que éste significa, implica o proyecta; en su acepción por alcanzar un mejor estado de cosas, sinónimo de progreso (civilización) y crecimiento económico (Producto Interno Bruto), aparece ligada a la planificación económica, e introduce la creencia en alcanzar un determinado modelo o estilo de vida, mediante la imposición de modelos económicos que han supuesto la dependencia del país con el mercado e inversión financiera internacional. Desde esta perspectiva se han impulsado sin número de planes, programas y proyectos, que han adoptado, como hemos visto anteriormente diversas adjetivaciones según el ámbito de actuación y temática: desarrollo nacional, regional, provincial, urbano, rural, rural integral, y últimamente desarrollo estratégico, participativo, local, sostenible, en sus diversas variantes (sustentable, con identidad, etc.),<sup>22</sup> dichas iniciativas, que han supuesto ingentes esfuerzos económicos financieros y humanos, y estaban encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población y en el caso de las naciones originarias a cambiar sus formas de hacer y entender las relaciones sociedad naturaleza, las cuales, por supuesto, eran despreciadas, y quienes no las entendían, muchas veces les culpabilizaban de su estado de postración y pobreza que

---

<sup>22</sup> Las nociones de “desarrollo sostenible o sustentable” y “desarrollo sostenible con identidad” han aparecido para distanciarse del concepto de desarrollo. Al parecer se ha querido, (re)introducir ciertos elementos olvidados por el desarrollo: el respeto hacia la naturaleza, la consideración de la situación de las generaciones futuras, un mayor énfasis en las variables distintas de la económica. El desarrollo sustentable con identidad que apareció en el CODENPE, trataba de integrar la visión del mundo de las N&P y su concepción del *Alli Kawsay*, o búsqueda del vivir bien, en los planos: individual, familiar y colectivo, y su relación con sus ecosistemas. Este concepto incluye los aspectos de: integralidad de lo social, político, cultural, económico y del entorno natural e involucra la sustentabilidad en cuanto a una relación productiva acorde con la preservación del ambiente para las futuras generaciones; e identidad y valores de las N&P, en la construcción de una nueva visión del desarrollo.



estaban sufriendo, al cual habían caído precisamente por la imposición del modelo de vida colonial, ha caído en desgracia porque a pesar de insistir en tantos planes y proyectos de desarrollo, según las estadísticas de los índices de desarrollo humano (IDH 2010), estamos por decirlo en lenguaje coloquial “peor que antes”, y así estuviéramos mejor situados en el ranking, aquí no radica el problema.

Es más, el desarrollo ha generado varias crisis (económica, social, política, ambiental, cultural, alimentaria, etc.) a escala planetaria, y logrado el desequilibrio entre el hombre y la naturaleza, lo que hace que este seriamente en entredicho y aunque existiera una definición apropiada de éste concepto, quizás se debeve como lo que es: un sofisma, y al haberse originado en un contexto completamente ajeno a la realidad ecuatoriana, su uso es más que controversial. En la Constitución las referencias a la retórica del “desarrollo”, y al mismo tiempo al SK mantienen una clara ambigüedad que menoscaba el entendimiento de este último, como concepto innovador y referencia estructurante de las obligaciones del Estado para con los individuos, la comunidad y la naturaleza y de los deberes y derechos de la comunidad en tanto artesanos de un proyecto de sociedad (Tamia Vercoutere. 2009).

¿Por qué, entonces, esa insistencia obsesiva en el “desarrollo”? Al respecto, José de Souza <sup>23</sup> principal mentalizador e impulsor de la Red Nuevo Paradigma para la innovación institucional en América Latina plantea que: la idea del desarrollo que hoy divide a los países a escala planetaria en desarrollados - subdesarrollados, que implica a su vez la “dicotomía superior - inferior”, que en el pasado, clasificó a la humanidad en “civilizadossalvajes”, ha sido inventada con la intención de dominación de unas naciones o pueblos a otros, para justificar su explotación, a partir de:

- *El criterio / la noción / la idea de raza*
- *El derecho del más fuerte*
- *La idea de progreso durante el colonialismo imperial*
- *La idea de desarrollo en el actual imperialismo sin colonias.*

De otra parte, las ideas de: “desarrollo y progreso”, concebidas por los “superiores o más fuertes” (civilizados/desarrollados) como metas universales por alcanzar, invisibilizan o violan las historias, experiencias, saberes, pasiones, deseos, desafíos, potencialidades, y sueños locales, que no son relevantes para ellos, porque dichas concepciones asumen:

- *Un modelo único de sociedad perfecta*
- *Una perspectiva evolucionista que implica el desarrollo en “etapas” o “fases”.*

La premisa de que ya existen sociedades perfectas (civilizadas en el pasado, desarrolladas en el presente) las cuales todos deben emular para adquirir su estado de progreso / desarrollo, remarca la colonialidad a la que estamos sometidos a veces sin darnos cuenta, lo que hace que se repitan sin ninguna capacidad crítica, las formas de interpretación e intervención en la realidad. Pero ¿Qué es la colonialidad?; se entiende

---

<sup>23</sup> Conferencia: Por qué y cómo descolonizar el Estado uninacional para construir el Estado plurinacional e intercultural. Una guía hacia el “día después del desarrollo. Quito, 4 agosto 2010.

como tal ....“*la pervivencia de un sistema de relaciones sociales regido por la mediación del uno (occidental) en un contexto cultural y civilizatorio plural. Esta mediación del “uno” se expresa en la construcción, el mantenimiento y la imposición oficial de un único sistema de validación de las prácticas políticas, jurídicas, educativas, de salud, económicas, en la concepción del bienestar, del progreso.... Básicamente ajenas a los valores, instituciones y prácticas propias de una mayoría de la sociedad o de grupos suficientemente significativos de ésta. Mayorías o grupos que son además, los pobladores originarios del territorio minorizados por la conquista y genocidio europeo*”. (J. Artiola. 2009).

Desde esta constatación, el concepto de desarrollo, así como muchos otros, impuestos por los colonizadores, siguiendo patrones occidentales, basados en la urgencia de utilizar todo lo existente y explotar los recursos para obtener los mayores beneficios sin medir sus consecuencias, que han dado lugar al individualismo, competitividad y consumismo, no tiene traducción, en ninguna de las lenguas de las naciones originarias de Abya Yala, esta ausencia refleja bien las diferencias de dos matrices civilizatorias, radicalmente distintas, que en este cambio de época (revolución de las TIC, era digital; ascenso al poder de representantes de grupos otrora excluidos, etc.), parecen dar paso al establecimiento de relaciones más armónicas con la madre tierra, entre los pueblos, complementándose entre sí, practicando formas de democracia comunitaria, y nos hacen mirar con nuevos ojos sus formas de ver y entender el mundo, comprender la cultura de la vida, de criar la vida, su visión comunitaria... que todavía nos transmiten, y que se condensan en el nuevo – milenario– paradigma denominado: Buen Vivir, Sumak Kawsay en kichwa; Vivir Bien, Sumak Qamaña en aymara, Ñande Reko (vida armoniosa) en guaraní, Teko Kavi (vida nueva).

En este orden de cosas, la irrupción de la noción de Buen Vivir o Sumak Kawsay como objetivo a ser alcanzado por la sociedad ecuatoriana de acuerdo al mandato constitucional, operaría un “quiebre” respecto a la noción de desarrollo.<sup>24</sup> No sólo por su originalidad sino porque, su fundamentación, al basarse en los conocimientos de las propias N&P, permitiría una apropiación del mismo por la población indígena y su posterior interpretación acorde a las especificidades de cada territorio indígena. En este sentido, se vislumbra una noción alternativa al desarrollo, y crecimiento económico, para incorporar la dimensión humana, ética y holística al relacionamiento de los seres humanos con la naturaleza o Pachamama, proponiendo nuevas formas de interpretación e intervención en la realidad incorporando los saberes y prácticas de las N&P, que privilegian la vida por encima de todas las cosas, lo cual se traduce en una relación armónica con la Pachamama, dando apertura a procesos multidimensionales e integrales.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> El *Sumak Kawsay* sería equiparable al “desarrollo endógeno” que valora sobremanera las potencialidades, conocimientos saberes locales y talentos humanos; al mismo tiempo es integral, al tomar en cuenta la diversidad no sólo cultural sino también de las variables o facetas de un mismo problema. El “quiebre”, también hace referencia a la planificación como instrumento adecuado, para alcanzar el Buen Vivir, en base a una información fiable y accesible.

<sup>25</sup> Los conceptos de desarrollo y progreso asociados a la instrumentalización de la vida, al uso irracional y la cosificación de la naturaleza representan un serio dilema ambiental; porque se encuentran limitados por la propia capacidad de la naturaleza que no es infinita.

Desde esta perspectiva, la implementación del Estado Plurinacional que, no es sólo, el reconocimiento de las diferentes nacionalidades cada una con su idioma, costumbres y formas de entender el mundo desde una matriz civilizatoria distinta de la occidental, sino, de la convivencia entre dos formas de entender el mundo y naturaleza del Estado,<sup>26</sup> no se podrá hacer sin unirlo a un verdadero proceso de descolonización e innovación de todas las instituciones todavía vigentes del viejo Estado; en este desafío entender los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad, resultan fundamentales para una gestión pública innovadora y cambio de actitud, con el fin de lograr un ambiente de respeto mutuo para eliminar los prejuicios sociales existentes y fomentar el reconocimiento de la diversidad cultural. Por supuesto que también se deben reconocer las vivencias asimétricas de la interculturalidad producto de las deficiencias en la formación educativa que inducen a pensar que las N&P, deben ser integrados a las formas de vida impuestas por la cultura oficial que tiene como patrón las formas culturales de los países llamados desarrollados.

En contraposición, la búsqueda del Buen Vivir, en lugar del bienestar para mejorar las condiciones materiales de vida del individuo (acumulación de riqueza material: dinero, propiedades inmobiliarias, vehículos, cuentas bancarias, tarjetas de crédito, etc.), sustentado en la visión antropocéntrica de mundo y el crecimiento económico que sobrevalora la obtención de riquezas por encima del cuidado de la Pachamama, nos enseñará conceptos como complementariedad, reciprocidad, comunitarismo, porque la cultura de la vida es comunitaria. Nos han formado en la cultura del bienestar o vivir mejor individualmente, no al Buen Vivir comunitariamente con la madre tierra que es un ser vivo, las deidades y entre nosotros mismos. Para acercarnos a este concepto, tendremos que decodificarnos, dejar de ser el centro del mundo y creer que nos merecemos todo a cambio de nada, mirar el tiempo como algo circular, en el que el presente es continuo y el pasado y el futuro son uno solo, el pasado está por delante y el futuro está por venir y está atrás, somos parte de la madre tierra venimos de ella y a ella regresamos.

#### **• El Sumak Kawsay desde la visión comunitaria**

El término Sumak Kawsay, en su significado literal, del kichwa runashimi quiere decir: “vida en plenitud, o vida de excelencia”, pero que en el ámbito oficial se ha traducido de forma generalizada como sinónimo del “buen vivir”, que sería el “Allí Kawsay”, sin embargo, no vamos a entrar aquí en una polémica que tendrá otros espacios, nos interesa asumir que el SK, como objetivo por alcanzar de toda la sociedad ecuatoriana, necesita ser aclarado a partir de los preceptos que lo configuran y todavía están presentes en las N&P indígenas de la región andina. Conviene dejar sentado que “SK o buen vivir”, no es lo mismo que “bienestar”, como algunos erróneamente lo quieren equiparar, del cual dista mucho, en la forma y en el fondo, ya que el SK implica un cambio radical en la visión antropocéntrica de mundo que busca el bienestar del individuo, por encima de todas las cosas; mientras el SK, parte de la premisa que el

---

<sup>26</sup> El Estado “moderno” está basado en garantizar los derechos individuales, provenientes de la filosofía liberal de dotar al individuo de las mayores libertades para su realización; el Estado Plurinacional, a más de esto, garantiza los derechos colectivos, que ciertos pensadores del “Estado moderno”, con clara visión colonialista quieren ver como los “rezagos de formas de vida arcaica”, desconociendo otras formas de organización del Estado, como la comunitaria, propia de las naciones originarias que practican otras formas de democracia, organización social, territorial, etc.

hombre es parte de la comunidad de seres humanos, donde conjuntamente con la comunidad de la naturaleza y la comunidad de las deidades, crían la vida, siendo el centro de su preocupación la crianza de la vida.

En la cosmovisión andina el SK, involucra todas las formas de vida como son: humana, naturaleza y deidades que son sabidurías ancestrales milenarias de la cultura raíz, estos conocimientos aparecen en la capacidad de conversación permanente con la naturaleza y lo sagrado, para los pueblos indígenas estos conocimientos están vivos y permanecen en la memoria y en el diario vivir. SK, según las enseñanzas de nuestros abuelos es pedir a la pachamama, invocando a las deidades con frases como “achik taytitu, achik mamita, tamiata karaway”, porque creemos que hay dioses y diosas.

Al decir de Laura Santillán,<sup>27</sup> cuando conversamos con el cosmos también generamos vida; las mujeres somos generadores de vida; de la misma manera se habla del ser warmi, esto no solo implica a la comunidad humana, sino que involucra a la comunidad de la naturaleza y la comunidad de las deidades. Así tenemos a la mujer espiritual como por ejemplo a la mama Tungurahua, mama killa = Luna, plantas, ríos, astros, estrellas o piedras, éstas también son mujeres, las mujeres somos muy sensibles, tenemos una empatía con el otro mundo. Decir warmi en los andes es saborear el “ayllu”, la chakra, las vidas, en pocas palabras saborear el SK, decir warmi o mujer en la cultura raíz es referirse a quien tiene la mejor voluntad para la crianza cariñosa de las demás vidas, sean humanas, con la naturaleza, y con las deidades, y de la familia que es el núcleo fundamental de la regeneración de las culturas originarias. También el SK, está en el ayllu, no solo en las mujeres ni en forma separada hombres y mujeres sino todos debemos estar unidos al igual que las diversas culturas sin olvidar a la tierra, a la semilla, a los cerros que también son seres vivos.

Desde esta perspectiva, el SK, no es solo un objetivo a cumplir, es un cambio de vida, acorde con el cambio de época, con una nueva visión de las relaciones entre todos los seres vivos y poniendo como centro la defensa de la vida. Las N&P, manifiestan que debemos empezar a valorar nuestros productos alimenticios y no dar prioridad a productos balanceados que nos imponen en el mercado con la globalización, la defensa de los recursos naturales como el agua, los bosques, los cerros sagrados, en cuanto a la educación enseñar los conocimientos y sabiduría ancestrales para no perder la memoria e identidad cultural, que nos hacen vulnerables a la adopción de otros patrones de vida, así como, tener las mismas oportunidades de participación y toma de decisiones en igualdad de condiciones para hombres y mujeres sea en lo local, cantonal, provincial y nacional y trabajar juntos para ser actores directos, para que nuestros derechos no queden en letras muertas.

David Choquehuanca,<sup>28</sup> dice para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que el Vivir Bien es un proceso que recién comienza y que poco a poco se irrt masificando. “Para los que pertenecemos a la cultura de la vida lo más importante no es la plata ni el oro, ni el hombre, porque él está en el último lugar. Lo más importante son los ríos, el aire, las montañas, las estrellas, las hormigas, las mariposas... para

---

<sup>27</sup> Conferencia: Agenda de Políticas Públicas de las N&P. CODENPE, Taller regional, Ambato marzo 2010.

<sup>28</sup> Canciller del Estado Plurinacional de Bolivia.

nosotros, lo más importante es la vida”, por eso los pueblos indígenas han buscado el desarrollo armónico entre los seres humanos y la naturaleza, porque queremos que todos estemos bien.

El vivir bien busca armonía, equilibrio espiritual consigo mismo, poner en práctica una serie de saberes: alimentarse, beber, dormir, respirar, amar, respetar, reproducirse, servir, escuchar, danzar, meditar – reflexionar, etc.; poco a poco hay que incorporar lo que somos y lo que pensamos para volver a ser nuevamente. Recuperar la identidad, los principios, valores, códigos, símbolos, representan los fundamentos para levantar una nueva vida.<sup>29</sup> El ideario de sabiduría expresado por el canciller D. Choquehuanca, se resume a continuación:

- **Priorizar la vida**, buscar la vivencia en comunidad, donde todos los integrantes se preocupan por todos. Lo más importante no es el humano, sino la vida. Se pretende buscar una vida más sencilla en armonía con la naturaleza, con el objetivo de salvar el planeta.
- **Llegar a acuerdos en consenso entre todos**, lo que implica que aunque las personas tengan diferencias, al momento de dialogar se llegue a un punto neutral en el que todas coincidan y no se provoquen conflictos.
- **Respetar las diferencias**, respetar al otro, saber escuchar a todo el que desee hablar, sin discriminación o algún tipo de sometimiento. No se postula la tolerancia, sino el respeto, ya que aunque cada cultura o región tiene una forma diferente de pensar, para vivir bien y en armonía es necesario respetar esas diferencias. Esta premisa incluye a todos los seres que habitan el planeta, como los animales y las plantas.
- **Vivir en complementariedad**, postula que todos los seres que viven en el planeta se complementan unos con otros. En las comunidades, el niño se complementa con el abuelo, el hombre con la mujer, etc.
- **Equilibrio con la naturaleza**, llevar una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad con equidad y sin exclusión.
- **Defender la identidad**, valorar y recuperar la identidad de los pueblos mucho más importante que la dignidad. La identidad implica disfrutar plenamente una vida basada en valores que han sido legados por las familias y comunidades que vivieron en armonía con la naturaleza y el cosmos.
- **Aceptar las diferencias**, respetar las semejanzas y diferencias entre los seres que viven en el mismo planeta; los seres semejantes o diferentes jamás deben lastimarse.
- **Priorizar derechos cósmicos antes que a los Derechos Humanos**. “Por eso es más importante hablar sobre los derechos de la madre tierra que hablar sobre los derechos humanos”.
- **Saber comer**, alimentarse, saber combinar las comidas adecuadas a partir de las estaciones del año, alimentarse bien garantiza la salud.

---

<sup>29</sup> Antiguamente en las culturas aymara, kechwa y guaraní, sus pobladores aspiraban a ser qamiris (personas que viven bien), qhapaj (gente que vive bien), iyambae, persona que se mueve en armonía con la naturaleza, respectivamente.



- **Saber beber con moderación.** *En las comunidades indígenas cada fiesta tiene un significado y el alcohol está presente en la celebración, pero se debe consumir sin exagerar o lastimar a alguien.*
- **Saber danzar,** *no simplemente saber bailar. La danza se relaciona con algunos hechos concretos como la cosecha o la siembra. Las comunidades continúan honrando con danza y música a la Pachamama, principalmente en épocas de cosechas agrícolas.*
- **Saber trabajar,** *considerar el trabajo como fiesta.*
- **Retomar el Abya Yala,** *promover que los pueblos se unan en una gran familia, esto implica que todas las regiones del país se reconstituyan en lo que ancestralmente se consideró como una gran comunidad.*
- **Reincorporar la agricultura a las comunidades,** *recuperar las formas de vivencia en comunidad, como el trabajo de la tierra, cultivando productos para cubrir las necesidades básicas para la subsistencia.*
- **Saber comunicarse,** *retomar la comunicación que existía en las comunidades ancestrales. El diálogo es el resultado de esta buena comunicación “Tenemos que comunicarnos como antes nuestros padres lo hacían, y resolvían los problemas sin que se presenten conflictos, eso no lo tenemos que perder”.*
- **Control social,** *es obligatorio entre los habitantes de una comunidad. En los tiempos ancestrales, “todos se encargaban de controlar las funciones que realizaban sus principales autoridades”.*
- **Trabajar en reciprocidad** *en los pueblos indígenas esta práctica se denomina ayni, que no es más que devolver en trabajo la ayuda prestada por una familia en una actividad agrícola, como la siembra o la cosecha.*
- **No robar y no mentir,** *es fundamental que dentro de las comunidades se respeten estos principios para lograr el bienestar y confianza en sus habitantes.*
- **Proteger y guardar las semillas** *para preservar la riqueza ancestral agrícola con la creación de bancos de semillas que eviten la utilización de transgénicos (usa químicos) que dañan y acaban con las semillas milenarias.*
- **Respetar a la mujer,** *porque ella representa a la Pachamama, que es la Madre Tierra poseedora de dar vida y cuidar a todos sus frutos. Por estas razones, dentro de las comunidades, la mujer es valorada y está presente en todas las actividades orientadas a la vida, la crianza, la educación y la revitalización de la cultura. Los pobladores de las comunidades indígenas valoran a la mujer como base de la organización social, porque transmiten a sus hijos los saberes de su cultura.*
- **Vivir Bien** *es diferente al vivir mejor, que se le relaciona con el capitalismo y se traduce en egoísmo, desinterés por los demás, individualismo y solamente pensar en el lucro. El Vivir Bien apunta a una vida sencilla que mantenga una producción equilibrada.*
- **Recuperar recursos** *para permitir que todos se beneficien, de manera equilibrada y equitativa. en el marco del equilibrio y la convivencia entre el hombre y la naturaleza. “Ante todo se debe*

*priorizar a la naturaleza”.*

- **Ejercer la soberanía**, construir, desde las comunidades, el ejercicio de la soberanía en el país. Se llegará a una soberanía por medio del consenso comunal que defina y construya la unidad y la responsabilidad a favor del bien común, sin que nadie falte. En ese marco se reconstruirán las comunidades y naciones para construir una sociedad soberana que se administrará en armonía con el individuo, la naturaleza y el cosmos.
- **Aprovechar el agua** racionalmente y aprovecharla de manera correcta. Debemos valorar lo que tenemos y preservarlo lo más posible.
- **Escuchar a los mayores** leer las arrugas de los abuelos para poder retomar el camino, pues una de las principales fuentes de aprendizaje son los ancianos de las comunidades, que guardan historias y costumbres que con el pasar de los años se van perdiendo. Por lo tanto los ancianos deben ser respetados y consultados.

Se puede concluir, que en la cosmovisión de las naciones originarias, el SK, consiste en la búsqueda de una vida en equilibrio y armonía entre las personas y de éstos con los seres de la naturaleza –Pachamama- y deidades, teniendo como eje central la crianza de la vida, lo que conlleva a sentirse bien, psicológica y espiritualmente, en el plano humano. En terminología occidental, podríamos convenir que es una forma de desarrollo endógeno y sostenible, nunca mejor expresado, porque por sobre todas las cosas privilegia la vida de todos los organismos, animales, vegetales, seres inertes (¿deidades?), respeta como el que más, a la Pachamama porque no la destruye en aras del progreso para obtener réditos económicos sino que convive con ella, le rinde culto y pleitesía, con sus ofrendas, ritos y cánticos en las épocas de cosecha como agradecimiento a su generosidad, lo que implica su cuidado y protección para las generaciones renacientes. Por eso las N&P originarios no priorizan la acumulación, sino el equilibrio sustentando en la reciprocidad, para lo cual requieren formular de manera comunitaria Planes de Vida o Buen Vivir, superando pequeños proyectos y programas sectoriales, de los Planes de Desarrollo que en teoría buscan mejorar las condiciones de vida y bienestar individual (ingresos económicos, acceso al consumo de bienes materiales, etc.), para que otros estén peor, en este caso la comunidad de la naturaleza y deidades, las que no cuentan en los enfoques parciales de dichos planes.

### **Los Planes de Vida o Buen Vivir de N&P en las distintas escalas territoriales: cooperación, coordinación y articulación.**

El cambio del viejo modelo de desarrollo centrado en la explotación de los recursos naturales sin reparar los daños ocasionados a la Pachamama por un modelo que apunta al Buen Vivir o SK, basado en una relación armónica con la naturaleza, implica revisar los conceptos con los cuales se venía operando, someterlos a una crítica desapasionada y proponer otras alternativas acordes con las disposiciones constitucionales y por supuesto aspiraciones de las N&P, que permitan alcanzar sus justas aspiraciones en un ambiente de respeto mutuo y tolerancia que favorezca la implementación de una sociedad intercultural, justa, solidaria y democrática, al mismo tiempo que instaure una verdadera democracia participativa para lograr un reparto equitativo de la riqueza entre todos/as los/as ecuatorianos/as.

El territorio representa para las N&P el espacio donde se articulan todos los aspectos de su cultura: producción alimentaria, salud, educación, manejo ambiental, estructura social y política, espiritualidad, ritualidad, etc.; allí se integran los ámbitos materiales y espirituales de la vida indígena. Consideran que cada territorio entregado a cada cultura vino con un orden; los ancestros recibieron todas las indicaciones de cómo vivir allí, de cómo manejar ese mundo y ser parte integral de él, de cómo relacionarse con todos los seres que lo conforman, tanto animales y plantas, como minerales y espíritus.

El conocimiento del territorio ha permitido a las culturas indígenas conocer la fragilidad del ecosistema que habitan, por ello han creado estrategias y mecanismos para evitar la sobreexplotación del entorno y evitar así su destrucción, que por extensión será también de su propia cultura. Se han creado sistemas ancestrales de control del territorio y manejo sostenible de los recursos a través de la identificación de diversas zonas (*Aylluguna; Causana allpa; Llacta Mayan Sacha; Purin Sacha; Causac Sacha; Aylluguna Purina*), como es el caso de los kichwas que habitan en la provincia de Pastaza. Dichas zonas con características fisiográficas particulares, están habitadas por diversidad de seres y donde se pueden hacer determinadas actividades en función de los ciclos estacionales de vida, por lo cual se establecen normas comunitarias para el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos.

Vistas así las cosas, el OT, más que un ejercicio técnico que se hace cada cierto número de años, a veces sin que el común de la gente se entere y mucho menos participe, es realmente una manera de ser de las comunidades humanas que forman parte inseparable de la tierra donde habitan. Por ello cuando deciden hacer los denominados Planes de Vida, su metodología de trabajo es participativa, no se puede imponer un ordenamiento desde fuera, la comunidad decide en función de sus derechos colectivos y propias organizaciones. Cada comunidad participa con sus conocimientos, es un actor con responsabilidades y derechos a vivir bien; cada comunidad maneja y cuida un espacio de vida y sus recursos básicos para el buen vivir. De forma comunitaria se define el Plan (sistemas propios de: salud, educación, cultura, recursos naturales, alimentación y vivienda, producción y comercialización, desarrollo, reglamentos regulaciones y normas), de acuerdo a las propias costumbres y necesidades humanas y culturales para el presente y el mañana.

Desde esta perspectiva, el Estado Plurinacional al garantizar los derechos colectivos de las N&P, para avanzar en la implementación de la Sociedad Intercultural requiere de nuevas formas de interpretación de nuestra realidad acordes al marco constitucional para adoptar nuevas prácticas de intervención que contribuyan a solucionar las inequidades que por varios siglos se han impuesto a las naciones originarias impidiendo no sólo el goce de sus derechos sino también imponiendo formas de vida que van en detrimento de la diversidad cultural y natural de nuestro país. Sin duda, la consideración de los Planes de Vida o Buen Vivir, concebidos desde los propios conocimientos y saber hacer de las naciones originarias son un reto para los GADs, que en las distintas escalas territoriales deberán establecer mecanismos de cooperación, coordinación y articulación de forma que en el marco de la nueva institucionalidad, no sólo se promulguen las ordenanzas correspondientes para que se respeten sus derechos,

sino también, de ser el caso, accedan a los recursos financieros necesarios para ejecutar los programas y/o proyectos correspondientes.

## V. HACIA LAS CIENCIAS DEL TERRITORIO Y SIMBOLICA DEL ESPACIO. COMO INSTRUMENTO PARA EL *SUMAK KAWSAY*

### • Bases conceptuales.

La crisis civilizatoria a la que antes habíamos hecho referencia con lleva también una crisis epistemológica en las que están inmersas las ciencias sociales<sup>30</sup> que adoptaron el método científico como referencia de actuación; la revisión autocrítica de la pretendida “cientificidad” vino a demostrar (Kuhn T. 1971), que no existe la verdad objetiva, y que los conceptos o paradigmas elaborados por los “cientistas sociales” en determinados períodos, sobre determinados fenómenos, no están exentos de infabilidad (relativismo). Es decir, la ciencia esta condicionada por los aspectos sociales, económicos, culturales, ideológicos, etc., del investigador, aspectos que dicho sea de paso, permitirán introducir principios de subjetividad en los distintos análisis.

La OdT, al estar configurada por varias disciplinas provenientes de las ciencias sociales no escaparía de la crisis epistemológica, algunos incluso con respecto a una de sus definiciones, más utilizadas, como es la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT, 1983), han señalado que sus planteamientos no son claros conceptualmente. A juicio de F. Zoido (1998), la CEOT confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”; y complica más las cosas al añadir que es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política”; algo parecido a lo que ocurre en Ecuador, donde el OT, adopta una complicada definición en la que concurren instrumentos, fines y metas.

A efectos de tener una referencia conceptual vamos a convenir con el mismo autor que: “es una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinarias. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos. Tal ordenación lleva implícita la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan”. (F. Zoido 1998:3).

---

<sup>30</sup> Las ciencias sociales que se ocuparán de la realidad territorial: Economía, Sociología, Geografía, Historia, etc., en las primeras etapas de adopción del método científico sientan las bases doctrinales (física social), sobre las cuales se estudiarán los fenómenos urbano territoriales, y luego cada ciencia social elaborará su propia metodología, cuidándose de exaltar su carácter científico.

En América Latina, a juicio de A. Massiris (2002), la OdT, sería un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos, y propone que... “es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo”.

En este marco referencial, conviene tener presente que la crisis de los “modelos explicativos – normativos”, elaborados por las ciencias sociales, para el conocimiento de la realidad territorial, han dado lugar a la aparición de nuevas formas de aproximación a la realidad social, en la cual, es inevitable un pluralismo de interpretaciones, cobrando importancia la necesidad de una teoría para el conocimiento del espacio urbano territorial, que unifique tanto la forma de pensar científicista, basada en las grandes leyes naturales, como aquella que plantea el reconocimiento de una indeterminación de los hechos sociales, supeditando a su comprensión, el descubrimiento de formas de tratamiento de la realidad territorial.

Sin embargo, desde nuestra experiencia de pueblos extraeuropeos donde esta presente una matriz civilizatoria que conserva distintas formas de relacionarse con el territorio, surge una interrogante: *¿Cómo incorporar estas formas propias de interpretación del territorio para responder a los objetivos del nuevo paradigma correspondiente a esa matriz civilizatoria?* Al respecto, la investigación de la ordenación territorial prehispánica y ciudades andinas ha permitido comprobar, un corpus de conocimientos con íntima relación y complementariedad; por una parte, estarían lo que podemos denominar, las ciencias del territorio,<sup>31</sup> que aluden al concurso de la razón, y por consiguiente a la sistematización e invención de técnicas e instrumentos que permiten la intervención en el territorio, (sistemas de: observación estelar; orientación; y medidas); conocimiento del entorno e identificación de hitos geográficos importantes (cerros, ríos, lagunas, etc.); organización y jerarquización de centros poblados; dotación de infraestructuras, comunicaciones; y localización de equipamientos. De otra parte, la concepción simbólica del espacio, que alude al concurso de la percepción e intuición, deriva en su cosmovisión o forma de ver el mundo (mitos de origen,<sup>32</sup> símbolos,<sup>33</sup> ritualidad), sacralidad del espacio e identidad cultural. La concepción de lo sagrado, se expresa a través de un conjunto de símbolos entrelazados en un todo ordenado; de esta manera, los símbolos sagrados relacionan una ontología y una cosmología a una estética y una moral.

En el contexto sociocultural nativo, la visión del espacio/tiempo, mantiene una

---

<sup>31</sup> En la que están involucradas disciplinas como la: Astronomía, Geografía, Geometría, Matemática.

<sup>32</sup> Los mitos o leyendas, tienen un mensaje sagrado en sí mismos; el mito se explica en lo sagrado.

<sup>33</sup> Una cruz, un animal: felino, serpiente, etc. Todos los símbolos sagrados dramatizados en rituales o mencionados en mitos, son sentidos por aquellos para quienes son resonantes, como una forma de resumen de lo que es conocido respecto a la manera de que el mundo es, la calidad de la vida emocional que propugna y la manera cómo deben comportarse mientras están en él.



vinculación con lo sagrado que es la fuerza dinamizadora de todo; de esta forma, los cultos rituales, mitos, y símbolos, expresan cual es el sentido de la vida y de la muerte, el concepto del ser humano y de las divinidades; la religiosidad es parte de la vida humana y se la vive como experiencia de lo sagrado. La dimensión de lo sagrado,<sup>34</sup> es el núcleo aglutinador de todos los aspectos de la vida humana; para el indígena, el espacio/tiempo es un concepto complejo que está íntimamente relacionado con la Pachamama; el espacio/tiempo, tiene una dimensión sagrada y se reactualiza en el ritual, con el mito, el símbolo y con todas las acciones de culto, que son el fundamento y el valor de su cultura. La relación: ser humano-Pachamama, viene a ser una coexistencia de tipo familiar, una compañía vivencial entre la allpamama, las plantas, los animales, la gente; esta familiaridad integradora tiende a cristalizarse dentro de una perspectiva mítico simbólica, que permite hablar de los principios y fundamentos de pensar y concebir el mundo. Todas las actividades culminan en el ritual mediante el cual se puede llegar a la plenitud y vivir en paz con las divinidades tutelares; rituales que además, cumplen la función especial de cohesionar a los miembros de las comunidades, reforzando su identidad y personalidad cultural.

Este corpus de conocimientos aludido, permite plantear que: toda cultura tiene una concepción propia del espacio, que se refleja en la ordenación territorial que es fruto de los conocimientos y técnicas alcanzadas en tal o cual período de tiempo. Dicha ordenación implica una organización compleja de los asentamientos de población y sintetiza el desarrollo socio-político, administrativo y cultural de cada formación social, según sus particulares presupuestos civilizatorios y formas de ver y entender el mundo.<sup>35</sup> En este sentido, el proceso cultural de ordenación territorial nativa y concepción simbólica del espacio, acontecimiento que involucra a toda la comunidad; dicho en terminología moderna, requeriría de un enfoque integral (holístico) ecosistémico, que de cuenta, a la vez, de las interacciones entre el cielo estelar, con sus fenómenos y movimientos de figuras celestes, el entorno natural e hitos geográficos con la organización social y política, la epistemología, mitología, ritualidad, el lenguaje simbólico del arte, la tecnología, entre otros saberes y técnicas; este esquema conceptual y metodológico debe partir de lo concreto a lo abstracto, de lo particular a lo general, de lo simple a lo complejo, de la experiencia a la reflexión, de manera que posibilite la comprensión global que supone este proceso creativo.

Puestos de relieve los fundamentos conceptuales que sustentan los procesos de ordenación territorial en los dos contextos culturales, estamos en la tesitura de discernir desde que bases conceptuales se pueden cumplir los objetivos de alcanzar el SK, sabiendo que nos movemos en dos matrices civilizatorias distintas, por ello tal vez es pertinente, de momento dejar planteadas dos interrogantes: *¿es posible contribuir al objetivo de alcanzar el SK, sobre bases conceptuales que nacieron al calor de la búsqueda del desarrollo y fueron concebidas con los presupuestos de una matriz civilizatoria distinta a la que preconiza el SK? ¿La búsqueda del SK, requiere de una ciencia propia acorde a los presupuestos civilizatorias de donde proviene?*

---

<sup>34</sup> Lo sagrado conlleva siempre un sentido de obligación intrínseco: no sólo estimula la devoción, la exige, no sólo induce a un asentimiento intelectual, sino que se interpone un compromiso emocional. (C.Geertz. 1973).

<sup>35</sup> Por lo tanto, se debe estar alerta a la adopción de “conceptos universales”, provenientes de una determinada matriz cultural y aplicados indiscriminadamente en contextos culturales distintos, por los desconciertos que pueden causar.

• **Enfoques metodológicos.**

En el análisis territorial hasta ahora han predominado dos enfoques; el analítico parcelario; y el sistémico. El enfoque analítico parcelario, sobre el que se levanta la moderna ciencia experimental, actúa, aislando y dividiendo los elementos con el fin de investigar sus partes o aspectos más simples y cuantificables, que luego tratan de agrupar para obtener una idea de conjunto. La aplicación de este enfoque presupone que el objeto a investigar se compone de partes homogéneas aditivas e independientes o sujetas a interacciones débiles y lineales, cuyo comportamiento es invariable o reversible respecto al tiempo. En el análisis de la organización social, se caracteriza por la fragmentación y la particularización, detectándose una fascinación excesiva por aspectos sectoriales (crecimiento económico; localización espacial; movilidad; etc.), con lo cual, muchas veces se pierde de vista el análisis del comportamiento del sistema social en su globalidad, en cuanto a su viabilidad y supervivencia.

El enfoque sistémico, por el contrario, se concentra en investigar las relaciones de los elementos entre sí y con su entorno, y el papel específico que desempeñan en el conjunto. Acepta la diversidad y el carácter heterogéneo de las partes y elementos, acepta su no aditividad, sus fuertes interacciones no lineales y la irreversibilidad de los procesos desencadenados. Da lugar a modelos orientativos<sup>36</sup> y útiles para la decisión. Tales modelos y/o simulaciones aparecen así como un modesto juego de hipótesis explícitas tendentes a aclarar ciertos aspectos del funcionamiento de la realidad pero no como una encarnación estricta de la misma (Naredo J.M. 1982).

El sistema territorial, en tanto en cuanto, sistema espacial, es por definición un sistema complejo, que se expresa a través de leyes de formación cuya expresión concreta espacial contiene y relaciona a todas las partes o conjunto de subsistemas (físico, sociales, económicos, políticos, ecológicos, culturales, etc.), cuyos vínculos son determinantes de las características de ese sistema, tanto como los subsistemas mismos. Constituye así una estructura que se altera y cambia de sentido si se altera cualquiera de sus partes: vínculos o subsistemas; conviene destacar que las relaciones entre los subsistemas adquieren importancia fundamental, no solamente porque ellas determinan la estructura del sistema, sino que la estructura del sistema esta dada por el conjunto de relaciones, y no por sus elementos.

Desde esta perspectiva, el sistema territorial es el escenario donde interactúan procesos sociales y ecológicos, conformando un particular ecosistema según su localización geográfica, con funciones especializadas, organizadas e interconectadas en un proceso dinámico, donde por un lado, el Medio Biofísico<sup>37</sup> condiciona la Estructura Territorial,<sup>38</sup> y por otro, dicha estructura que responde a las necesidades de la

---

<sup>36</sup> Los pasos que se siguen en la aplicación de este enfoque son: a). Analizar el sistema en cuestión; b). Modelizarlo, y c). Hacer las simulaciones que se estimen convenientes.

<sup>37</sup> Es el continente donde se suceden las actividades de las poblaciones vivas y se implanta la estructura urbana territorial, en esencia comprende el Medio Físico Natural (Relieve; Hidrología; Geología–Geomorfología; Clima; Meteorología; Clases de Suelos; Radiación solar; Energías renovables, etc.); y el Medio Biótico (Fauna; Flora; Biodiversidad).

<sup>38</sup> Construida por varias generaciones e instituciones a lo largo del tiempo, es un producto cultural en continua evolución; comprende subsistemas como las infraestructuras básicas; infraestructuras de comunicaciones y vialidad; infraestructura productiva; centros poblados; organización administrativa

población humana,<sup>39</sup> modifica a su vez las condiciones ambientales; la integración de conocimientos se convierte en una prioridad, y la síntesis de los resultados del análisis ecosistémico, son urgentes en los procesos de ordenación territorial.

A tenor de los precedentes teóricos y enfoques metodológicos que se han sucedido, a los que habría que añadir los enfoques contextual e intercultural para dar cabida a las concepciones de las naciones originarias de Abya Yala, se plantea experimentar con las nuevas aportaciones provenientes del análisis de ecosistemas e incorporar distintas herramientas aplicables en entornos diversos, de manera que permitan entender la realidad territorial desde una visión multidimensional e integral (holística), para explicar la interacción de los procesos sociales, ecológicos, ambientales e interculturales, otorgando gran importancia a las cuestiones relacionadas con la finitud de los recursos, los costes energéticos y medioambientales del desarrollo, los límites de la urbanización, la valoración de los recursos naturales, las huellas culturales en las transformaciones territoriales, la concepción simbólica del espacio, etc. En este sentido, se reivindica una teoría globalizadora del territorio, que vendría definida por el conocimiento de los procesos de organización de los subsistemas territoriales en todas sus escalas, entendiendo de forma distinta las relaciones: sociedad – naturaleza, aparcando la importancia del hombre por encima de ella y teniendo como centro la crianza de la vida.

## VI. CONCLUSIONES

*...“La Madre Naturaleza -Pachamama- no es para nosotros. Es parte de nosotros. En otras palabras, ella no es para o de propiedad nuestra, nosotros somos parte de ella. Ella es parte de tu familia del mundo”.*

Precepto de los indios originarios

En el transcurso del ensayo se han enunciado tareas por hacer y planteado algunas interrogantes que se deben despejar si queremos llevar adelante un proceso serio de institucionalización del OT, acorde con el proceso de cambio que ha dado lugar al surgimiento de una nueva forma de Estado para superar las crisis permanentes de gobernabilidad. El reconocimiento de las naciones originarias (plurinacionalidad) y decisión de construir una sociedad intercultural, garantizando los derechos

---

institucional; organización social; equipamientos públicos; espacios libres y áreas verdes.

<sup>39</sup> Destaca la población humana y sus características de la población residente: pirámide de edades; tasa de crecimiento; PEA urbana y rural; Migración; Grupos étnicos; Necesidades Básicas Insatisfechas; Índices de pobreza. Actividades Económicas: sectores agropecuario y minero; industrial, pequeña industria, artesanías; comercio y servicios. Organización social, cosmovisiones, instituciones, etc.

individuales y colectivos, de la Pachamama o Madre Tierra, obligarán a establecer, instrumentos adecuados para no sobreexplotar los recursos naturales y alcanzar el Buen Vivir convertido en el nuevo paradigma en cuyo aprendizaje los pueblos y naciones originarias tienen mucho para enseñarnos.

En este sentido, el arduo trabajo que está por delante, tiene como principal desafío incorporar sus formas de entender el mundo, concepción cultural del espacio, conocimientos del manejo territorial, etc., en la práctica de la ordenación territorial y formulación de instrumentos (políticas, estrategias, planes); además si tenemos en cuenta el cambio de modelo económico basado en la extracción de los recursos naturales -del cual por cierto pende su finitud-, es obvio que debemos pensar en las alternativas basadas en las potencialidades locales y su saber hacer en todos los ámbitos, lo cual demanda la necesaria coordinación y articulación de las políticas económicas y territoriales, las primeras, competencia del gobierno central y las segundas de los GADs, expresadas en los correspondientes Planes del Buen Vivir y Planes de Ordenación Territorial, que deben tener su propia especificidad en cada nivel de gobierno, siendo importante un alto grado de cooperación, coherencia, y correspondencias entre ellos.

El proceso expuesto requiere no sólo la innovación institucional de los GADs (estructura orgánico funcional), sino principalmente personal capacitado a nivel político y técnico, cumpliendo sus roles específicos: los primeros, tomando decisiones coherentes con el sentir mayoritario de la población, que es lo que pretende al final la OdT; y los segundos, proponiendo alternativas de solución a los modelos de ocupación territorial actuales por otros acordes con la consecución del buen vivir. Sin embargo debemos reconocer que en estos momentos existen carencias de personal capacitado y cultura institucional para enfrentar los retos planteados a lo largo del trabajo, por ello, el rol de las universidades es fundamental, pues se requiere una educación integral de las personas, no sólo, la formación universitaria que instruye a los individuos para el ejercicio de una determinada profesión, hace falta que conozcan las culturas del país las valoren y respeten para comprometerse con su realidad y dar respuestas creativas en diversos ámbitos, desde el ejercicio político hasta la práctica profesional. Dada la urgencia hay que empezar con la capacitación de los políticos y la formación del personal técnico responsable de la gestión territorial con cursos de especialización, sin olvidar el impulso a la investigación de la problemática territorial en el país en sus distintas temáticas: configuración territorial; manejo de recursos naturales; ecosistemas; cuestiones urbanas y rurales; aspectos legales; estudios económico financieros; gobernanza territorial, etc.; así como la participación en foros y debates sobre OT, formación de redes temáticas, etc., tendentes a generar comunidades de aprendizaje, reflexión y crítica de estos procesos.

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

ARKONADA KATU. “CRISIS DE CIVILIZACIÓN Y VIVIR BIEN”. Exposición en: Foro Público “El Buen Vivir de los Pueblos Indígenas Andinos”. Congreso de la República de Perú. *Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC)*. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas. CAOI. 28 enero 2010.

ARTIOLA i RUHI JESUS. “PLURALISMO CIVILIZACIONAL Y FILOSOFIA POLITICA. EL CASO DE LA CIUDADANIA”. Documento Inédito. Barcelona 2010.

CHOQUEHUANCA DAVID. BOLIVIA: 25 POSTULADOS PARA ENTENDER EL “VIVIR BIEN”. Periódico “La Razón”, La Paz. Enero 2010.

CODENPE. “LA NUEVA GESTION HACIA EL *SUMAK KAWSAY*”. Colección Construyendo el Estado Plurinacional Publicación N° 3. En prensa. Quito 2010.

CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR. Asamblea Constituyente. Quito 2008.

CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACION. Registro Oficial. Órgano del Gobierno de la república del Ecuador. Año II. N° 303. Quito, 19 octubre 2010.

CODIGO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS. Registro Oficial. Órgano del Gobierno de la república del Ecuador. Año II. N° 306. Quito, 22 octubre 2010.

FARINOS JOAQUIN. “BASES, METODOS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO Y LA COHESION TERRITORIALES. DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS PARA EL DEBATE Y LA ACCION”. En: Estudios y Documentos 7. PUV. Universitat de Valencia 2009.

LEY DE GESTION AMBIENTAL. Registro Oficial. Órgano del Gobierno de la república del Ecuador. N° 245. Quito, 30 julio 1999.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN LA AMERICA ANDINA, PERSISTENCIAS Y CAMBIOS EN LAS CIUDADES ANDINAS A PARTIR DEL SIGLO XVI”. II° Simposio Internacional: “América Latina Local y Regional”. CESLA, Universidad de Varsovia, Septiembre 1991.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “LA ORDENACION DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DEL PAIS”. Memorias del Encuentro Nacional sobre Ordenamiento Territorial. Presidencia de la República. Oficina de



Planificación. BID. Quito, Septiembre 1997.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CONCEPCIÓN SIMBOLICA DEL ESPACIO EN LA CIUDAD PREHISPANA DE QUITO”. En QUITO PREHISPANO. Colegio de Arquitectos de Pichincha. Quito, Agosto 2008.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “APORTES A LA GOBERNABILIDAD”. SIATEMATIZACION DEL PROYECTO FORMIA. CODENPE – FORMIA. Quito 2008.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA NUEVA ARQUITECTURA DEL ESTADO”. VI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Cuenca, abril 2008.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “SISTEMA INTEGRAL DE PLANIFICACION TERRITORIAL PROVINCIA DEL AZUAY” SIPT - A -. Informe de tareas. Dirección de Planificación. Gobierno Provincial del Azuay. Cuenca, agosto 2008.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO DEL ESTADO PLURINACIONAL”. Foro Taller: Ordenamiento Territorial en la práctica. DED. Gobierno Provincial del Napo. Gobierno Municipal del Tena. Tena septiembre 2010.

LOZANO CASTRO ALFREDO. “SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE TRABAJO, GENERADAS EN LAS COOPERACIONES DEL DED CON GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL CAMPO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL”. DED. Informe de consultoría. Quito, octubre 2010.

MASSIRIS CABEZA ÁNGEL. “ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA”. *Scripta Nova*. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS 98. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.

OLCINA CANTOS JORGE. “ORDENACION DEL TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS. En: GESTION Y PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL. Estudios y Documentos 4. PUV. Universitat de Valencia 2009.

RESL RICHARD. “EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS NACIONALIDADES INDIGENAS DE LA AMAZONIA ECUATORIANA”. Foro Taller: Ordenamiento Territorial en la práctica. DED. Gobierno Provincial del Napo. Gobierno Municipal del Tena. Tena septiembre [2010. amazongisnet@gmail.com](mailto:amazongisnet@gmail.com)

SOUZA SILVA JOSE DE. “POR QUÉ Y CÓMO DESCOLONIZAR EL ESTADO UNINACIONAL PARA CONSTRUIR EL ESTADO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL UNA GUÍA HACIA EL “DÍA DESPUÉS DEL

DESARROLLO”. [josedesouzasilva@gmail.com](mailto:josedesouzasilva@gmail.com). Red Nuevo Paradigma para la innovación institucional en América Latina. Exposición conferencia Descolonización del Estado. Quito agosto 2010.

TORRES VICTOR HUGO. “SISTEMATIZACION DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN EL ECUADOR”. En: INTRODUCCION AL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE. Consorcio CAMAREN. CIUDAD. IEE. Quito 2004.

Correo del autor: [alozano@codenpe.gob.ec](mailto:alozano@codenpe.gob.ec); [alozan54@yahoo.es](mailto:alozan54@yahoo.es).

**© REVISTA ELECTRÓNICA DIGITAL**

**RUNA YACHACHIY  
Berlín, I Semestre, 2013**

[www.alberdi.de](http://www.alberdi.de)