



# Contextos Históricos y Políticos Generales

---

Abordar los aspectos generales del país, vale decir su historia, el territorio, el sistema de planificación, el modelo de desarrollo y la estructura funcional del Estado, es el propósito que persigue esta parte del Atlas.

Este capítulo se inicia con el origen del poblamiento de América y, como consecuencia, de la población ecuatoriana. Se presentan mapas de ubicación de los principales núcleos aborígenes que se asentaron antes de la irrupción de los Incas; luego (de la agresión incásica), particularmente las posibles rutas seguidas por éstos en sus campañas del Tahuantinsuyo y de su amplio territorio; y finalmente, de los triunfos de Atahualpa con las rutas seguidas en la guerra que le declaró su hermano Huáscar.

En el tema de la Real Audiencia, se explican las principales cédulas expedidas y cómo el territorio fue parte de la jurisdicción de diferentes virreinos, para finalmente conformar, después de la Independencia, la Gran Colombia; para luego indicar la instauración del Ecuador que pasó a ser un Estado independiente.

En lo que se refiere al territorio, se presenta una exposición de la evolución de la División Político Administrativa conformada por parroquias, cantones y provincias, incluyendo además, zonas administrativas propuestas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Finalmente, se realiza una brevísima exposición del sistema de planificación y desarrollo y se indican algunas estadísticas que resumen la situación económica y social del Ecuador.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS Y GEOGRÁFICOS GENERALES

1.1 El poblamiento aborigen ecuatoriano

Existen varias tesis sobre el poblamiento de América. A comienzos de siglo XX, el Dr. Florentino Ameghino, paleontólogo argentino, quiso demostrar que la raza humana era originaria de las Pampas en la Era Terciaria. En 1925, Mendes Correa, basado en características australoides y melanesoides, lanzó la hipótesis de que nuestro continente se pobló por el Sur, desde Australia. En 1926 el antropólogo francés Paul Rivet postuló de nuevo esta teoría, sustentada en la comparación de elementos materiales de América encontrados también en la Polinesia, al igual que en la semejanza de lenguas de Australia con las de Tierra de Fuego. En 1963 Greenman trató de demostrar el origen del hombre americano por el arribo de grupos humanos procedentes de Europa occidental durante el Período Paleolítico superior, por medio de embarcaciones similares a las de los esquimales. Todas estas teorías no presentan pruebas evidentes.

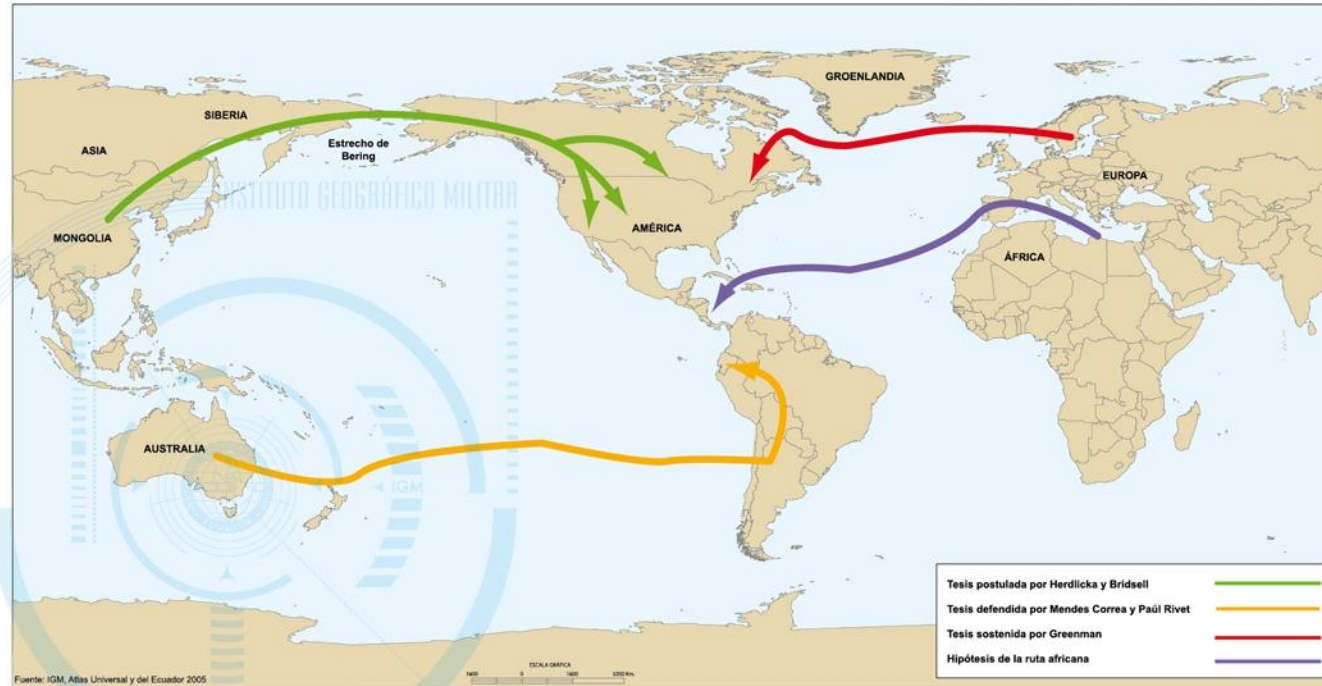
Hallazgos bien documentados de fauna fósil asociada a implementos y restos óseos humanos han ocurrido en el continente con una curiosa distribución, siguiendo una ocupación cronológica desde el Norte, hace más de 30000 años, hasta el Sur del continente (mapa 1); autores como Alex Hrdlicka y Bristell, entre los principales, postularon esta forma de ocupación del continente, a través del estrecho de Bering que separa las costas noroccidentales de América de las nororientales del Asia por tan sólo 90 km y cuyas aguas, durante el invierno o en alguna glaciación, seguramente permanecieron congeladas conformando un puente natural por el cual cruzaron pobladores de raza mongoloide. Existen grandes semejanzas antropológicas entre asiáticos y americanos. El

parentesco sanguíneo y las coincidencias culturales encontradas fortalecen esta teoría hoy aceptada en forma muy generalizada.

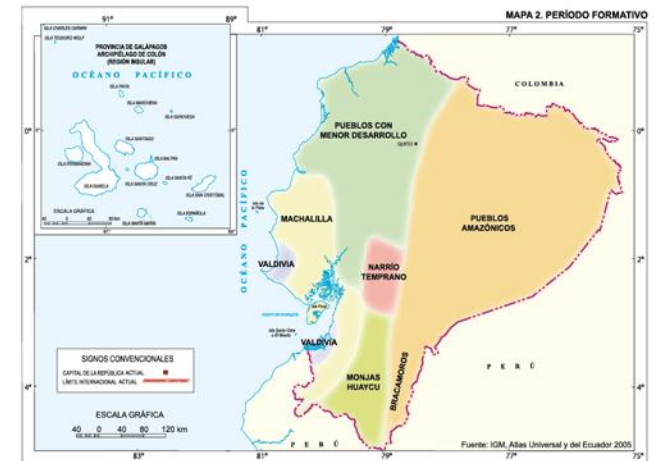
Sobre el Ecuador actual, existen evidencias de asentamientos antiguos de diferentes culturas y civilizaciones que habitaron en las regiones Costa, Sierra y Amazonia ecuatoriana. Su presencia tiene una cronología muy dilatada; con la finalidad de facilitar su comprensión, los historiadores la han dividido en distintos periodos:

El período Paleoindio se lo ubica aproximadamente entre 11000 a. C. hasta 4000 a.C. Los restos humanos más antiguos descubiertos hasta ahora han sido encontrados cerca de Santa Elena (provincia de Santa Elena), con una edad de 9000 años a.C., junto con vestigios de una antigua cultura a la que se la denominó "Las Vegas", por el sitio de localización. Se estima que los hombres de este asentamiento, ya permanente, tuvieron conocimientos de navegación y una incipiente agricultura. En el sitio "El Muerto" (cerca de Gral. Villamil - Playas), se ha encontrado otro grupo del precerámico costero, posterior a "Las Vegas", de igual antigüedad pero con una esporádica ocupación de recolección. En 1971 en la zona de la península de Santa Elena, los investigadores localizaron a orillas del arroyo Achallán una cerámica al parecer anterior a la de la cultura Valdivia. En el Paleoindio de la Sierra se destacan descubrimientos arqueológicos en el flanco noreste del cerro Ilaló, en el sitio "El Inga", correspondientes a grupos de cazadores recolectores nómadas que trabajaron en obsidiana y basalto. Otros restos materiales han sido también encontrados a lo largo del Callejón Interandino como en los sitios de Chobshi (cantón Sigsig, provincia del Azuay) y en Cubilán (límite entre las provincias de Azuay y Loja). En la región Amazónica no se han encontrado vestigios de este periodo.

MAPA 1. ORIGEN DEL HOMBRE AMERICANO



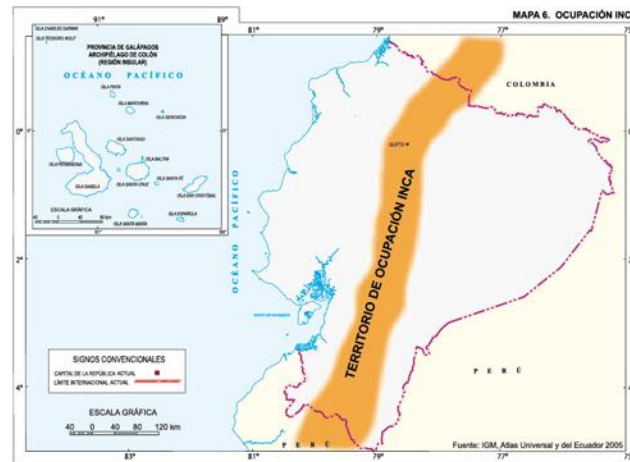
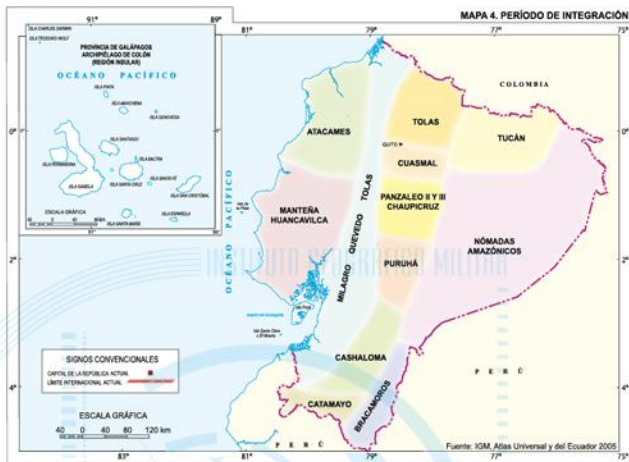
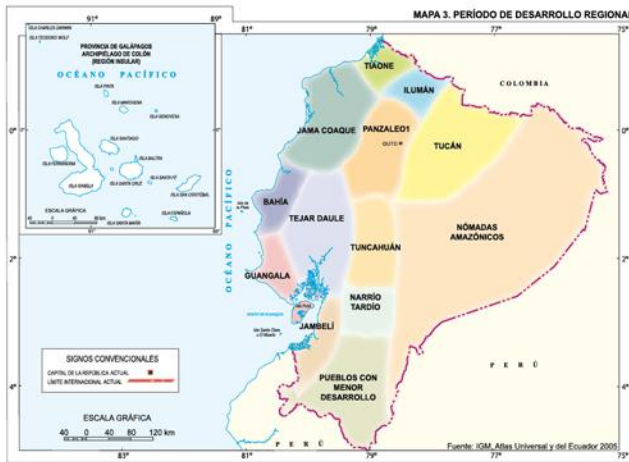
El período Formativo (mapa 2), estuvo comprendido entre 4000 a.C. hasta los 300 años a.C. Se desarrolló en tres etapas: Temprano, Medio y Tardío. En la primera etapa se destaca la cultura Valdivia (4000 - 1900 / 1800 años a.C.). Su cerámica es la más antigua del Ecuador. Este grupo humano se dedicó a la agricultura, caza, recolección y pesca, pero su sustento no se fundamentó sólo en el mar, también tuvo asentamientos alejados del océano adaptados a varios microambientes. Trabajaron la concha y la piedra, pero no conocieron los metales. En la segunda etapa está la cultura Machalilla (1800 - 1500 años a.C.), que solo se diferencia de Valdivia por su cerámica más fina. Los estudios muestran que los cráneos de esta cultura presentan una deformación en sentido vertical - occipital. Finalmente la cultura Chorrera, es la representante del Formativo Tardío; tuvo una extensión cultural muy grande ocupando Costa, Sierra e inclusive sectores de la Región Amazónica. Su cerámica fue de mayor desarrollo artístico, con buenos acabados y decoraciones. En la Sierra se ha identificado el Formativo en Cotacollao (ciudad de Quito), con una antigüedad de 1800 años a.C.



Los representantes del Período de Desarrollo Regional (mapa 3), habitaron todo el territorio nacional unos 300 años a.C. hasta 700 d.C., destacándose las culturas Jambelí, Guangala, Bahía de Caráquez, Jama-Coaque, La Tolita, en la Costa; Nariño, Panzaleo y Tuncahuán, en la Sierra; y Cosanga, Upano, Yasuní y Tigacuano, en la Amazonia. Presentan grandes semejanzas entre sí, que heredaron de la Cultura Chorrera. Su cerámica tiene gran variedad de formas, colores, decoración y acabados. Estos pueblos fueron agricultores, pescadores e industriales, al parecer con dos clases sociales bien definidas: la sacerdotal o gobernante y la del pueblo trabajador. Edificaron grandes templos con pisos de piedras labradas y pulidas.

El período de integración (mapa 4), se desarrolló 700 años d.C. hasta la irrupción española. En este período se fueron consolidando grupos de naciones que ocuparon grandes extensiones territoriales sin límites físicos específicos, con gobiernos independientes a nivel local y regional, conocidos también como Cacicazgos o Señoríos Étnicos respectivamente. La tierra era propiedad común y el trabajo comunitario, no existía la propiedad privada de los medios de producción cuyos habitantes, en la Sierra, se agruparon más tarde en la Confederación denominada Reino de Quito (concepto histórico, actualmente deteriorado), para resistir la irrupción Inca (mapa 5).

## CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS GENERALES



### 1.1.1 La irrupción inca

Los Incas conformaron un gran imperio nucleado en los territorios que hoy corresponden a Perú y Bolivia. Contaban con ejércitos muy poderosos. Durante, los siglos XIV y XV, el incario se centró en la ciudad santa del Cuzco y sus alrededores. Al morir Pachacuti Inca Yupanqui, dejando perfectamente organizado el Tahuantinsuyo, le sucedió su hijo Túpac Yupanqui, quien con la ambición imperialista de ampliar sus tierras, organizó su ejército y partió hacia Collasuyu (Sur) y Chinchasuyu (Norte). Noticioso del Reino de Quito, incursionó en él (mapa 6), encontrando dura resistencia cuando reinaba el Shyri Hualcopo Duchicela. Túpac Yupanqui logró

vencerlo incorporando a sus dominios tierras de Puruhá, Panzaleo, Llactacunga y Quito. Después de permanecer en territorio quiteño, Túpac Yupanqui regresó al Cuzco, donde murió. Le sucedió su hijo Huayna Cápac, nacido en territorio cañari. Después de la muerte de su padre, surgieron levantamientos y conspiraciones en los territorios sometidos. El nuevo Shyri, Cacha Duchicela, que gobernaba el Reino de Quito, ordenó la insurrección masiva contra los soldados de las fortalezas Incas. Huayna Cápac organizó su ejército y partió a someter los territorios quiteños, desde Puruhá hacia el Norte. En la persecución a Cacha llegó cerca de Caranqui, donde ejecutó a miles de Quitus-Caras, bárbaro acto, en la laguna denominada desde entonces Yahuarcocha, "Lago de Sangre". Luego se desposó con Pachca (hija

del Shyri vencido) e incorporando el Reino de Quito a sus dominios estableció su residencia en la antigua capital de los Shyris, desde donde gobernó muchos años el Tahuantinsuyo.

Huayna Cápac, antes de morir, expresó su última voluntad: que su hijo Atahualpa fuese reconocido como Señor e Inca de la antigua Confederación Quiteña, y que a su hijo Húascar se le reconociese como Inca de los territorios situados al sur, hasta el río Maule, en tierra de los Arucos. Por cinco años gobernaron en paz sus respectivos territorios de Quito y Cuzco; sin embargo, Húascar no quedó satisfecho con la última sentencia de Huayna Cápac y ordenó a sus generales una nueva irrupción en territorio quiteño, pero Atahualpa con sus generales Quisquis, Calicuchima y Rumiñahui, en una larga campaña que contó con el apoyo de los diversos pueblos sometidos por los Incas, logró vencer tras cruentos combates, hasta apropiarse de la propia ciudad del Cuzco, caída en manos de sus generales luego de la batalla de Quipaypán.

### 1.2 La conquista española, la Colonia y la República

Después del descubrimiento de América, efectuado por Cristóbal Colón, se abrieron nuevos horizontes para los aventureros europeos, los cuales vinieron al Nuevo Mundo a realizar conquistas y colonizaciones de pueblos y sobre todo, a recoger las riquezas existentes en nuestro continente. El descubrimiento del Océano Pacífico por Vasco Núñez de Balboa (25 de septiembre de 1513), les facilitó realizar viajes hacia el sur de Panamá. Estos descubrimientos geográficos y conquistas produjeron consecuencias de orden científico, cultural, social, político, religioso y económico.

Los exploradores españoles en el siglo XVI, con celeridad y dentro de un periodo relativamente corto, conocieron y dominaron la totalidad del territorio del antiguo Reino de Quito, inclusive los más lejanos ríos y las más exóticas regiones de la Amazonia.

#### - REAL AUDIENCIA DE QUITO DE 1563 -

La importancia adquirida por Quito, hizo necesaria la creación de una Real Audiencia en la ciudad capital, mediante la Cédula del 29 de agosto de 1563 (mapa 7), documento que confirma la personalidad del antiguo reino y señala los límites jurisdiccionales en una parte y una zona de posible expansión o territorio potencial, hacia el Oriente, zona que, debido a los descubrimientos y evangelización llevada a cabo por Quito, alcanzaría una extensión aproximada de 900.000 km<sup>2</sup>.

Administrativamente, la cédula daba a la Audiencia un Presidente, Gobernadores en las provincias, en los Corregimientos un Corregidor y en las Tenencias y Alcaldías un Teniente y un Alcalde respectivamente.

#### - QUITO EN LA JURISDICCIÓN DE NUEVA GRANADA 1717-1739 -

En 1717, España mantuvo una guerra con Francia, lo que obligó al Rey Felipe V a modificar el sistema de administración en sus colonias de América y por Cédula Real expedida en Segovia el 27 de mayo de 1717, la Real Audiencia de Quito pasó a depender de la jurisdicción del Virrey de Santa Fe de Bogotá o Nueva Granada, en calidad de Provincia, manteniendo exactamente su área territorial.

Por medio de la Cédula Real de 1723 se suprime la jurisdicción de Santa Fe de Bogotá

o de Nueva Granada, pasando los territorios de la Audiencia de Quito a depender nuevamente del Virreinato de Lima por el lapso de 16 años; transcurrido este período y en forma definitiva la antigua Real Audiencia de Quito es reincorporada al Virreinato de Santa Fe, mediante Cédula Real del 20 de agosto de 1739, conservando inalterable su jurisdicción política y territorial.

- LA JUNTA SOBERANA DE QUITO 1809 -

Para defender a las Colonias de los ataques de piratas y corsarios, se crearon Capitanías Generales, con fines netamente militares, éstas estaban situadas estratégicamente: las Capitanías Generales de Venezuela, Guatemala, Chile, entre otras, son ejemplos que se pueden mencionar.

El debilitamiento de la fuerza militar española, el despotismo de las autoridades coloniales, los malos gobiernos, la desigualdad social, el monopolio comercial, complementados por corrientes inducidas de la Revolución Francesa e Independencia de los Estados Unidos de América, despertaron la voluntad de ser libres y romper las cadenas opresoras. El 10 de agosto de 1809, después de la toma del Cuartel Real en Quito y el sometimiento de sus tropas, se notificó al Conde Ruiz de Castilla, Presidente de la Real Audiencia de Quito, que sus funciones habían cesado y que el pueblo asumía soberanía e independencia del Gobierno Español.

- LA GRAN COLOMBIA -

En la Carta Fundamental sancionada por el Congreso de Angostura de 1819 y en la Constitución de Cúcuta de 1821 se determina que la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada (incluye la Audiencia y Presidencia de Quito), se unifican en un sólo Estado bajo el nombre de República de Colombia:

“Artículo 6.- El territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo virreinato de la Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela. Artículo 7.- Los pueblos de la extensión expresada, que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberten, harán parte de la República, con derechos y representación iguales a todos los demás que la componen” (Constitución Grancolombiana de 1821).

En consecuencia, con el Acta suscrita el 29 de mayo de 1822 (tras la victoria de los Patriotas el 24 de mayo de 1822, en las faldas del Pichincha, el Gral. Aymerich entregó a Sucre todas las provincias de la Real Audiencia de Quito), se incorporó Quito a la Gran Colombia y Guayaquil lo hizo el 30 de julio del mismo año, pasando a formar el Distrito del Sur (mapa 8).

- LA REPÚBLICA DEL ECUADOR -

El 13 de mayo de 1830, ya disuelta la Gran Colombia, se instauró como un Estado libre e independiente el Distrito del Sur, denominado así peyorativamente por la Ley de División Territorial de la Gran Colombia en 1824. El Gral. Juan José Flores, que en esa época era gobernante del Estado de Quito o Distrito del Sur, fue nombrado Jefe Supremo y convocó a la Primera Constituyente que se reunió en Riobamba el 14 de agosto de 1830; esta Asamblea proclamó el Estado del Ecuador: “Artículo 1.- Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí, formando un sólo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador” (Constitución de 1830), y eligió como presidente al Gral. Juan José Flores.



1.3 Aspectos geográficos

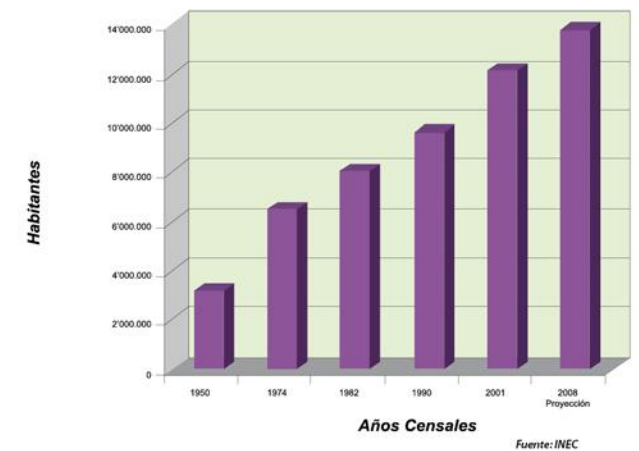
La República del Ecuador (continental e insular) se encuentra situada en el Hemisferio Occidental; al Noroeste de América del Sur (mapa 9).

Aproximadamente, el territorio continental está localizado entre las latitudes 01° 28' N (desembocadura río Mataje) a 05° 02' S (afluencia quebrada San Francisco) y de longitud 75° 11' W (confluencia ríos Napo y Aguarico) a 81° 04' W (isla de La Plata). El territorio insular (Archipiélago de Colón o Galápagos), está ubicado al oeste del territorio continental, aproximadamente a 1.000 km; comprende desde la latitud 1° 39' N (isla Charles Darwin) hasta 1° 26' S (isla Española) y desde la longitud 89° 15' W (isla San Cristóbal) hasta 92° 01' W (isla Charles Darwin). Limita al norte con Colombia, al sur y al este con Perú y al oeste con el Océano Pacífico; tiene una extensión total de 256.370 km². La Línea Equinoccial o paralelo 0°, atraviesa el país dividiendo los territorios continental e insular en dos, quedando así la mayor parte del territorio ecuatoriano en el Hemisferio Sur.

En materia de recursos hídricos, Ecuador en su conjunto puede considerarse un país privilegiado dentro del contexto mundial. El volumen de agua de las precipitaciones que escurre por los cauces superficiales y subterráneos, supone unos 432 mil hectómetros cúbicos por año, lo que da una escorrentía específica de unos 1.600 mm/año, cifra muy superior a la media mundial, que es del orden de 300 mm/año. Esta situación, coloca al país en una escala privilegiada en lo referente al recurso agua; no obstante, la gran variedad de condiciones físico-climáticas plantea ciertos problemas en la distribución de las precipitaciones: altas en la región Amazónica y Costa norte, y bajas en la Costa centro y sur, así como en las diferentes cuencas interandinas.

En lo que tiene que ver con la población (gráfico 1), en los últimos cincuenta años, Ecuador ha sido uno de los países de América Latina con mayor índice de crecimiento, lo que ha significado que la población ecuatoriana se cuadruple al pasar de 3,2 millones en 1950 a 12,2 millones en el 2001.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO POBLACIONAL



## CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS GENERALES



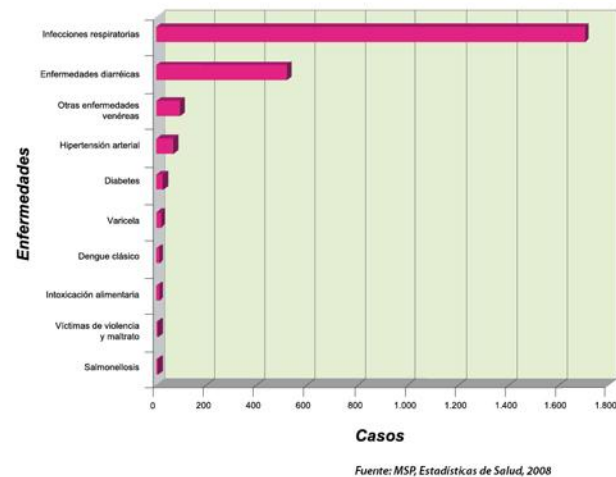
Los datos de los censos, permiten constatar que la tasa de crecimiento anual tiende últimamente a disminuir; efectivamente, se observa que el índice de crecimiento fue de 2,6% anual para el período intercensal 1950-1962, llega al 3,4% en el período 1962-1974 y desciende al 2,1% en el último período intercensal (1990-2001), que aunque sigue siendo alto su ritmo es más lento.

Desde la década pasada, se observa claramente la intensificación de los flujos migratorios de los ecuatorianos hacia el exterior, en busca de mercados de trabajo en los sectores rurales y urbanos de países como Estados Unidos, España, Italia, Inglaterra, entre otros.

El destino preferido de los migrantes (de acuerdo a estadísticas de algunos años), es hacia Estados Unidos con un 40%, seguido de España con 30%, Colombia con 12% e Italia con 4%, entre los más importantes.

En lo que se refiere a la salud, en el 2007, la tasa de mortalidad infantil se ubica en el 44 por 1.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad en menores de 5 años es de 6,8 por 10.000 niños menores de 5 años. Las 10 principales causas de mortalidad, pueden observarse en el gráfico 2.

**GRÁFICO 2. PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD**



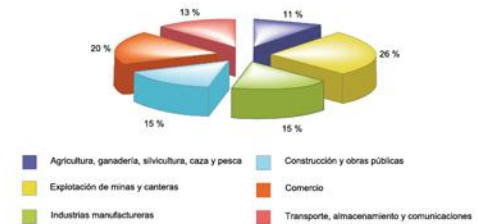
En cuanto a la economía (gráfico 3), el Producto Interno Bruto (PIB) para el 2008 fue del orden de los 48 mil millones de dólares. Es clara la diferencia que marcan las provincias de Guayas y Pichincha respecto al resto del país, sobre todo en comparación con las de la región Amazónica.

Las actividades minera (incluye el petróleo) y comercial son las más representativas pues aportan con el 46% del PIB. Otra de las actividades importantes es la agropecuaria que para el 2008 alcanzó un aporte del orden de los tres mil millones de dólares.

Los principales productos ecuatorianos de exportación son: los tradicionales como

banano, café y cacao; y los no tradicionales como camarón, flores, atún, madera, pescado y abacá.

**GRÁFICO 3. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y APORTE AL PIB (%)**



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2008

En cuanto a la actividad industrial (cuatro mil millones de aporte al PIB), el sector más representativo es el de bienes de consumo; ocupan el lugar más destacado dentro de este rubro los alimentos, bebidas, tabaco y los productos químicos finales. Sigue en importancia el sector bienes intermedios, siendo los más importantes los textiles, el cuero y los productos químicos intermedios.

La industria está concentrada en las provincias de Guayas y Pichincha donde se asientan las ciudades más grandes del país; estas dos provincias cuentan con todos los tipos de industrias manufactureras existentes en el Ecuador y generan alrededor del 60% del valor agregado.

En cuanto a la geografía física, la Cordillera de Los Andes, constituida por una doble cadena montañosa de enormes ramificaciones hacia los flancos exteriores, divide al país continental en tres regiones diferentes: Costa, Sierra y Amazonía; cada una de éstas constituye un variadísimo laboratorio de climas, suelos, biodiversidad y paisajes, producto de la conjunción del carácter ecuatorial de la zona y la altitud, desigual insolación, vientos anárquicos y regímenes pluviales distintos. Además del área continental, integra también el país la región Insular, formada por islas que emergen del Océano Pacífico, por sus sucesivas erupciones de los volcanes submarinos; constituye una gran reserva con aspectos geográficos que evocan los maravillosos períodos de la evolución del mundo.

Los relieves (mapas 10 y 11) de la superficie terrestre ecuatoriana se enmarcan dentro de los siguientes conjuntos identificados por regiones:

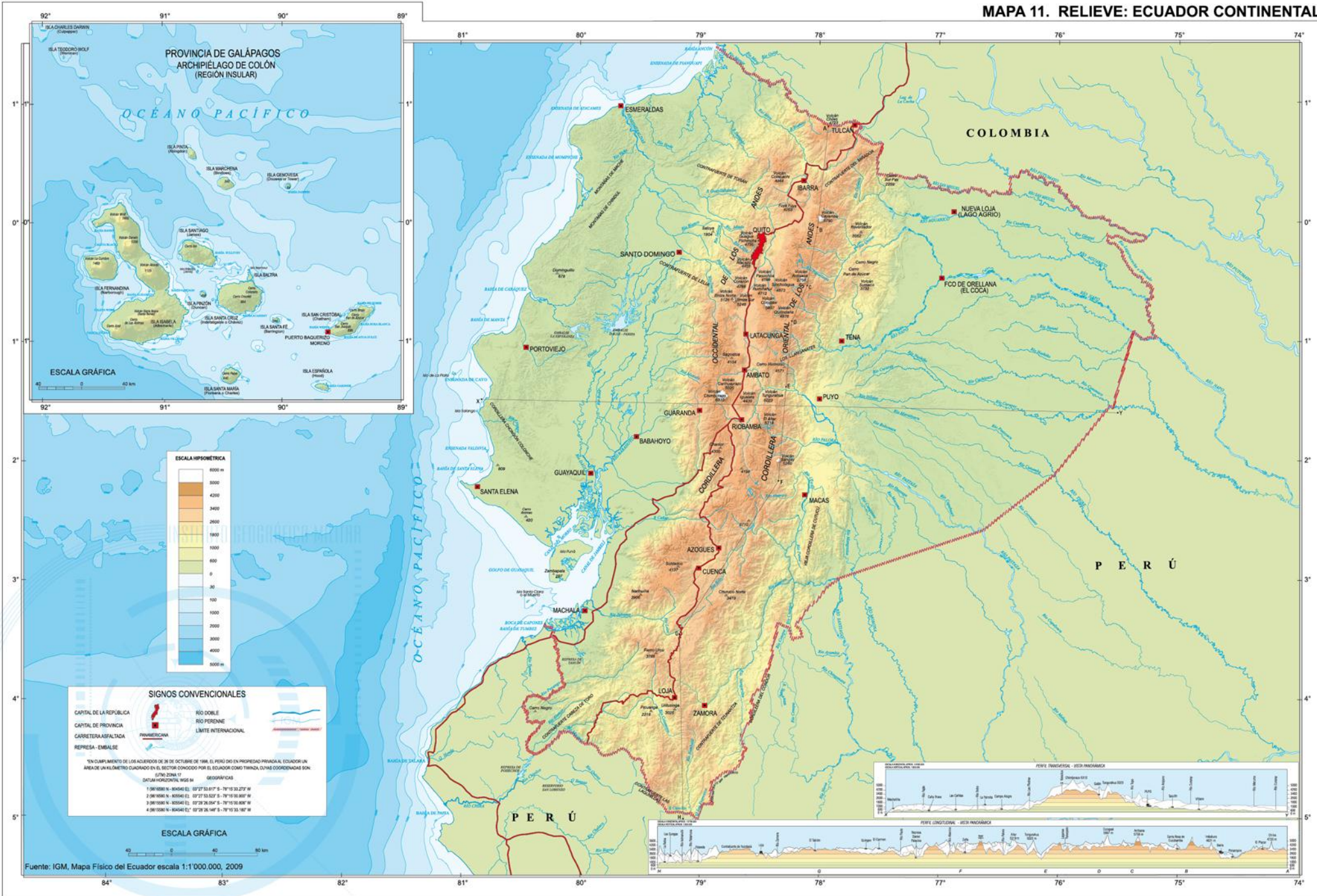
### - REGIÓN COSTA -

Se extiende desde la línea costera hasta la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes a una altitud aproximada de 1.200 m. Su mayor anchura (180 km), la encontramos en la franja latitudinal Guayaquil-Portoviejo; hacia el sur de Guayaquil la zona se estrecha a una pequeña franja de 20 a 40 km.

En este conjunto encontramos: al Este, una zona de piedemonte que se caracteriza por relieves homogéneos, con pendientes inferiores al 25%. A continuación, se encuentra una zona baja de 30 a 80 km de ancho, de acuerdo al sitio, localizada en el Centro-Este y en el sur de la región; se trata de una gran llanura cuyo relieve presenta



MAPA 11. RELIEVE: ECUADOR CONTINENTAL



2. DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA

El Ecuador actual ha sido escenario de un largo proceso histórico cultural, con indudables repercusiones en el ambiente; este proceso se ha conformado, a través del tiempo, parte del desarrollo socio-económico que finalmente influye en la configuración política del Estado.

Inscrita en esta propuesta, la primera referencia que cabe realizar, es la correspondiente a la configuración territorial precolombina, que según nuestro parecer, constituye, no sólo un referente histórico cultural, sino también un referente para el presente. Las etnias, o naciones nativas, mantuvieron en el marco de una economía agrícola, pesquera, etc., un tratamiento y articulación con el territorio basado en una relación armónica con la naturaleza, que se tradujo en un tratamiento adecuado de los diferentes pisos ecológicos; organización poblacional basada en redes de parentesco jerárquicas pero también delegativas, que permitían aprovechar las condiciones de la naturaleza para generar alimentos suficientes para la población. La relación armónica, entre el hombre y la naturaleza, estaba íntimamente vinculada con la armonía del cosmos.

Es por todos conocido que en los territorios de la hoy República del Ecuador, las naciones y pueblos precolombinos, como se ha dado en las grandes culturas de muchas partes del mundo, se organizaban sobre la base, no solo de conocer la naturaleza, sino también, de cómo los fenómenos estelares derivaban en una forma de organización de los tiempos, de los tiempos productivos, de los tiempos festivos; esta relación de armonía de tiempo, territorio y organización no solamente socioeconómica sino también incluso en el ámbito religioso derivaba en una articulación integradora de la totalidad del ser humano, vinculado íntimamente con la totalidad de lo existente. Al respecto, los vestigios arqueológicos y estudios antropológicos demuestran que las llamadas sociedades antiguas, también llamadas primitivas, dejaron un legado bien importante: el territorio no se lo conquista, el territorio es parte de nosotros, y por tanto debemos mantener una relación de armonía con la naturaleza.

La fase siguiente, de configuración político administrativa que se puede decir de reorganización territorial, está determinada por la conquista española. Dicha reorganización territorial, se constituye en un ejercicio perverso de la violencia y la austeridad, pudiendo aseverar con absoluta certeza que hemos vivido 500 años de ordenamiento territorial basado en las peores condiciones posibles de convivencia entre seres humanos y la naturaleza; la violencia y la avaricia, fueron los principios rectores de la ocupación territorial. Válganos para esto hacer una referencia muy concreta, trayendo a colación una cita del descubrimiento del río Amazonas tomado de un libro antiguo cuyo texto dice lo siguiente: "sin duda el motivo principal que Gonzalo Pizarro había tenido para solicitar de su hermano que le cediese la Gobernación de Quito, la Culata y Portoviejo eran las noticias que se tenía de la riqueza de las tierras que se extendían hacia el Oriente llamados El Dorado y La Canela y donde al decir de Caciques principales y muy antiguos cuyo dicho confirmaban algunos españoles habían también muchas poblaciones, luego de llegar a Quito fue el primer cuidado del nuevo Gobernador cerciorarse más de cerca de la verdad de tan lisonjeras noticias y como los informes que allí recibieran coincidían en un todo con lo que desde lejos le habían dicho abrazó con calor el proyecto de realizar una gran expedición al interior". (Descubrimiento del Río Amazonas. Relación de Fray Gaspar de Carvajal. Sevilla 1894).

Evidentemente, la conquista española no fue sólo del territorio sino también de seres

humanos, a quienes se les despojó de sus bienes materiales y culturales; las nuevas actividades productivas en relación con la naturaleza fueron la explotación irracional de los recursos, acompañada con la violencia que diezmaron múltiples poblaciones. Sobre esa base se constituyó una nueva organización del territorio, que se mantuvo durante 300 años, y pervive hasta hoy. La configuración territorial colonial se basó en procesos económicos de extracción de recursos mineros y explotación humana, en donde la organización política estaba dictada por la monarquía española, cuyas disposiciones derivaban en condiciones esclavistas para la población de las colonias.

Dichas condiciones generaban relaciones socio económicas serviles y dependientes cuya configuración territorial colonial, implementada por los virreinos, mediante Cédulas y concesiones de tierras que venía desde el Consejo de Indias (Sevilla - Reino de España), desarticuló las organizaciones territoriales originales y cambió la estructura espacial de los asentamientos humanos indígenas precolombinos. En las ciudades de fundación hispana, derivó en una estructura impositiva en forma de damero en donde la plaza central era la expresión del poder político, militar y en aquel tiempo también religioso.

Posterior a la conquista española se da la configuración territorial republicana, a pesar de los grandes ideales de Bolívar sobre la unidad Bolivariana, se conoce y ahora es evidente que los intereses particulares de ciertos grupos económico locales, vinculados a las potencias económicas emergentes (Inglaterra, EE.UU., etc.), derivaron en una división de países y, al interior de ellos; en una subdivisión administrativa vinculada a intereses específicos tanto de los grupos económicos como de los emergentes.

La consolidación de la vida republicana dio carta de naturaleza a la depredación de los recursos naturales, pero también, hay que reconocer, que los cimientos de lo que ahora nosotros vivimos fueron fruto de los grandes principios de la Revolución Francesa: la democracia representativa, una democracia que permitió que el Estado nacional, a partir de la generación de riquezas, las redistribuya en función de la división político administrativa de provincias, cantones y parroquias; por otra parte, sobre la base de determinadas leyes se organizó el territorio, administrativa y financieramente; pero esa división político administrativa que hemos heredado, no consideró los factores ambientales y económicos, sino únicamente aspectos específicos de funcionamiento y algunas aspiraciones hasta cierto punto legítimas de grupos humanos que se identificaban con un territorio o región.

En estas últimas décadas, el modelo económico neoliberal ha generado lastimosamente mayores niveles de desigualdad social que ha derivado hacia una clara inequidad y atomización del territorio, en donde unos reciben más recursos económicos y otros menos, situación que se refleja en zonas con un gran desarrollo productivo económico, como es el caso de las ciudades de Quito y Guayaquil que han absorbido grandes mareas poblacionales y concentrado servicios y dotación de equipamientos, constituyéndose en polos de desarrollo y atracción poblacional.

2.1 La evolución histórica de la División Político-Administrativa

Consolidada la dependencia de los territorios que actualmente constituyen las repúblicas de Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela se proclama la existencia de la República de Colombia, más conocida como la Gran Colombia. El 25 de junio de 1824 se expide una Ley de División Territorial determinando que la República de Colombia se divide en 12 departamentos, con las características que se observa, en el cuadro 1.

CUADRO 1. DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LA GRAN COLOMBIA

Departamentos	Capital	País actual
1 Orinoco	Cumandá	Venezuela
2 Venezuela	Caracas	Venezuela
3 Apure	Barinas	Venezuela
4 Zulia	Maracaibo	Venezuela
5 Istmo	Panamá	Panamá
6 Boyacá	Tunja	Colombia
7 Cundinamarca	Bogotá	Colombia
8 Magdalena	Cartagena	Colombia
9 Cauca	Popayán	Colombia
10 Ecuador	Quito	Ecuador
11 Azuay	Cuenca	Ecuador
12 Guayaquil	Guayaquil	Ecuador

Fuente: INEC

En 1830, los tres departamentos ubicados al sur de la Gran Colombia convienen en formar parte de la República del Ecuador: Ecuador, Azuay y Guayaquil, con la misma División Territorial que tenían en la República de Colombia: en provincias y éstas en cantones, como podemos apreciar en el cuadro 2.

CUADRO 2. DIVISIÓN TERRITORIAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 1830

Departamentos	Provincias	Capital	Cantones
Ecuador	Pichincha	Quito	Quito, Machachi,
			Latacunga, Quijos,
			Esmeraldas
			Ibarra
Azuay	Cuenca	Cuenca	Cuenca, Cañar,
			Guataceao, Jirón
			Loja, Zaruma,
			Cariamanga, Catacocha
Guayaquil	Guayaquil	Guayaquil	Jaén, Borja,
			Jeberos
			Guayaquil, Daule,
			Babahoyo, Baba,
Manabí	Manabí	Portoviejo	Punta de Santa Elena,
			Machala
			Portoviejo, Jipijapa,
			Montecristi

Fuente: INEC

Con esta División Territorial inicia la existencia el Estado Ecuatoriano, en la que se puede observar que está constituido por 3 departamentos, 8 provincias y 33 cantones; no hay presencia de división parroquial.

Recién, después de 31 años, el 29 de mayo de 1861 la República del Ecuador expide su primera Ley de División Territorial (LDT); en esta División desaparecen los departamentos, se mantiene y se incrementa el número de provincias y cantones; y, se instituye la división parroquial, sin la desagregación en urbanas y rurales (mapa 12).



## CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS GENERALES



La División Territorial de 1861, comparada con la División Territorial de 1824, asumida por la República del Ecuador en 1930, presenta las siguientes novedades: Desaparece la provincia de Jaén y Mainas y se crean 6: Tungurahua, León (Cotopaxi en 1938), Ríos (Los Ríos en 1878), Esmeraldas, Oriente y Galápagos; la provincia de Oriente está constituida por los cantones Napo y Canelos, compuestos por pueblos en lugar de parroquias, como todo el resto de cantones del país; al señalar el ámbito del cantón Napo se incluye que el Gobierno de Quijos va hasta el Amazonas.

En resumen, la División Territorial de 1861 divide al territorio de Ecuador en 13 provincias, 41 cantones, 290 parroquias, 22 pueblos y 4 misiones.

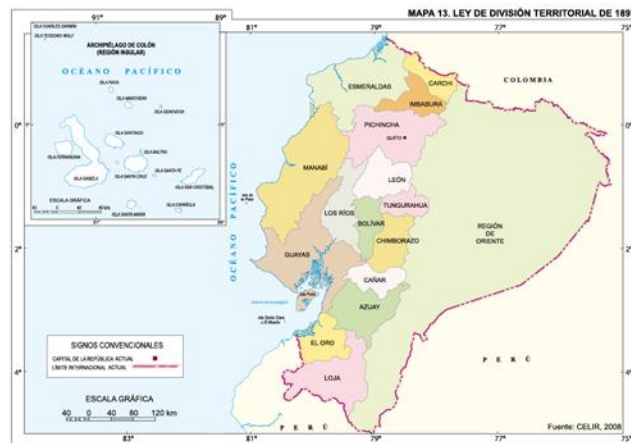
En 1869, el Ecuador promulga otra Ley de División Territorial con pocas novedades, respecto a la Ley de 1861. Se mantienen las provincias; se disminuye 1 cantón (quedan 40); y, se incrementan las parroquias de 210 a 316.

El Estado ecuatoriano expide la tercera Ley de División Territorial en 1878; en esta Ley las provincias de Oriente y Galápagos pasan a ser Región de Oriente y Archipiélago de Colón, respectivamente. En resumen, quedan 11 provincias, 43 cantones, 326 parroquias, la Región de Oriente, el Archipiélago de Colón, 6 territorios, 3 tribus, 19 pueblos, 3 tenencias (tribus, pueblos y tenencias en Oriente) y 12 islas (incluido Galápagos).

La cuarta Ley de División Territorial se publica en 1884; en esta Ley, con respecto a la de 1878, se incrementan 4 provincias: Carchi, Bolívar, Cañar y El Oro; compilando tenemos que en 1884 el Ecuador estuvo constituido por 15 provincias, 50 cantones, 356 parroquias, 1 viceparroquia (en la provincia del Carchi que tenía sólo el cantón Tulcán), la Región de Oriente, el Archipiélago de Colón, 20 pueblos, 3 tenencias y la Isla de la Plata.

Es en 1897 que la República del Ecuador promulga la última Ley de División Territorial (mapa 13). En este año el territorio ecuatoriano estaba dividido en 15 provincias, 53 cantones, 389 parroquias, la Región de Oriente (con 2 territorios), 15 pueblos, 3 misiones; el Archipiélago de Colón es adscrito al cantón Santa Elena de la provincia del Guayas.

Desde 1897 hasta la fecha, está vigente la Ley de División Territorial publicada ese año. Esta se ha ido actualizando creando provincias y cantones mediante Leyes de la República; y,



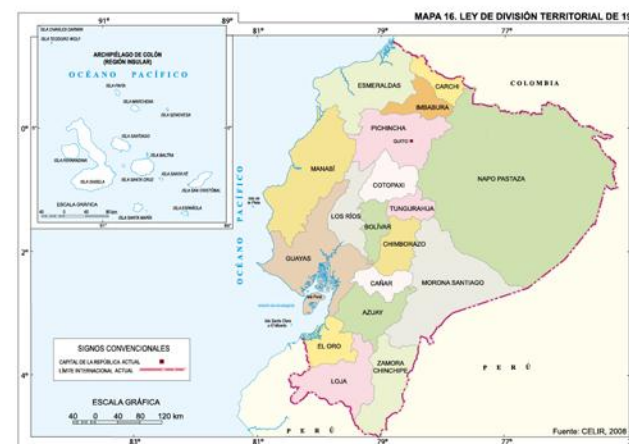
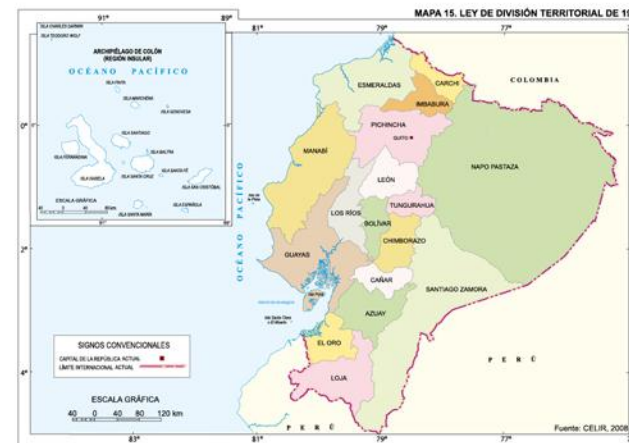
parroquias, mediante ordenanzas municipales sancionadas por acuerdos ministeriales.

Una importante actualización se efectúa mediante una Ley publicada el 13 de noviembre de 1911, en el Registro Oficial No. 58 (mapa 14), según ésta, se vuelve a crear la provincia de Oriente con 5 cantones: Napo con cabecera en Aguari (Rocafuerte); Curaray, cabecera en Cononaco; Pastaza, cabecera en Andoas; Santiago, en Macas; y, Zamora cabecera en Gualaquiza.



Otra actualización se produce con la promulgación de la Ley que suprime la provincia de Oriente (mapa 15), dando lugar a su subdivisión: Napo Pastaza y Santiago Zamora. La Ley se publica en el Registro Oficial No. 33 del 14 de agosto de 1925.

Con la Ley publicada el 10 de noviembre de 1953 (mapa 16), en el Registro Oficial No. 360, la provincia de Santiago Zamora se divide en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

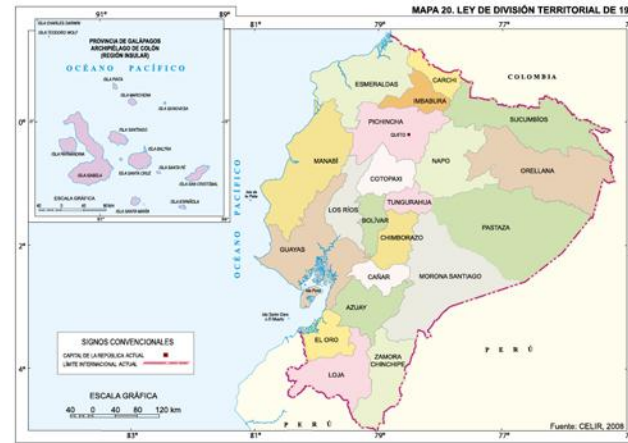
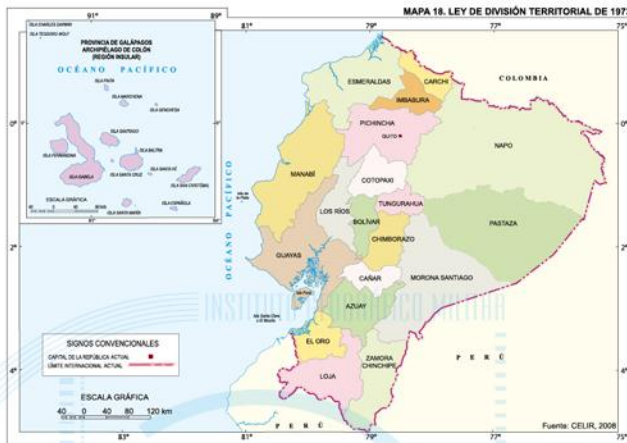
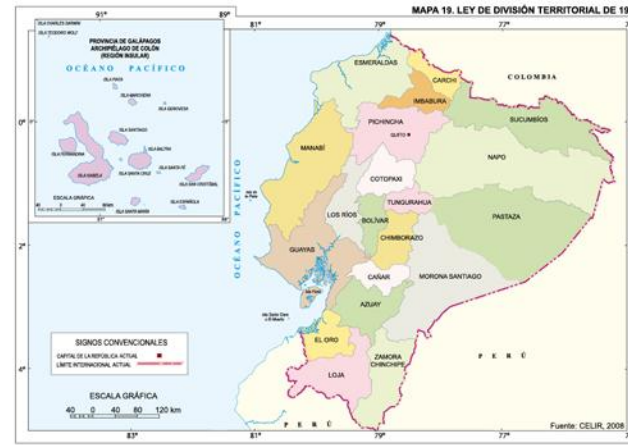
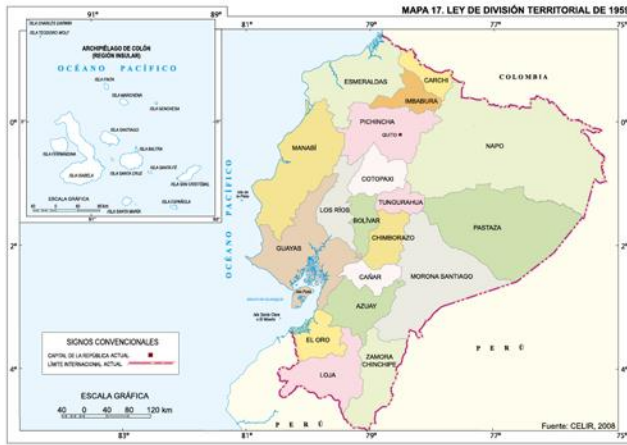


Asimismo, con la Ley promulgada el 30 de octubre de 1959 y publicada el 10 de noviembre de 1959, en el Registro Oficial No. 963 (mapa 17), la provincia de Napo Pastaza se subdivide en dos: Napo y Pastaza.

El 18 de febrero de 1973 se crea la provincia de Galápagos (mapa 18); la Ley se publica en el Registro Oficial No. 256, el 28 de febrero de 1973.

En el Registro Oficial No. 127, del 13 de febrero de 1989, se publica la Ley promulgada el 24 de enero del mismo año, creando la provincia de Sucumbios (mapa 19).

El 20 de julio de 1998 se crea la provincia de Orellana, con la Ley publicada en el Registro Oficial No. 372, del 30 de julio de 1998 (mapa 20).



A manera de resumen, recordando que en la LDT de 1897, el Ecuador estaba dividido en 15 provincias y en la actualidad (mapa 21) son 24 provincias, significa que en 111 años se han creado 9 provincias, a un promedio de 1 provincia cada 12 años.

Respecto a los cantones, para 1897, existían 53 cantones; en el 2008 se tiene 221 cantones; esto representa que en 111 años se han creado 168; es decir, se han creado en promedio 1,5 cantones por año.

Entre 1897 y 1958, año en que el Ministerio de Economía publica una actualización de la LDT, de los 53 cantones existentes en el inicio de ese período se incrementan a 95; significa que en 61 años se crearon 42 cantones, a un promedio de 0,69 cantones por año. Se detecta un período en que se crean cantones de manera agresiva; en 1981 existían 126 cantones, en 1993 se registran 193; significa que en 12 años se crearon 67 cantones, con el desproporcionado promedio de 5,6 cantones por cada año. Entre los

67 cantones que se crean entre 1981 y 1993 se hizo tabla rasa de la Ley de Régimen Seccional que exigía, en ese entonces, para que una cabecera parroquial adquiera la categoría de cabecera cantonal debía tener 10.000 ó más habitantes; no obstante, se elevaron a la categoría de cabecera cantonal a cabeceras parroquiales con hasta apenas 500 habitantes, a pesar de que la misma Ley señalaba que un centro poblado para adquirir la categoría de cabecera parroquial debía de tener 2.000 habitantes; significa que se categorizó como cabeceras parroquiales a poblados que solamente alcanzaban a cumplir el 25% del requisito exigido por la Ley.

Hasta la LDT de 1897, recordemos que existían 389 parroquias, sin desagregación de urbanas y rurales. En la actualización de la LDT de 1958, publicada por el Ministerio de Economía, se registran 781 parroquias, de las cuales 165 eran urbanas y 616 rurales. Tenemos que entre 1897 y 1958, en 61 años, se crearon 392 parroquias (urbanas y rurales), dando un promedio de 6,4 parroquias por año.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), organismo que en la actualidad tiene el mandato legal de publicar de manera periódica las actualizaciones de la LDT, ha preparado la publicación de la División Político-Administrativa de la República del Ecuador; en esta actualización (mapa 21) el país cuenta con 24 provincias, 221 cantones, 405 parroquias urbanas y 778 parroquias rurales. Según estos datos, se observa que entre 1958 y el 2008 se han creado 240 parroquias urbanas, con un promedio de 4,9 parroquias urbanas por año. En estos 50 años igualmente, se han creado 182 parroquias rurales, con un promedio de 3,7 parroquias rurales por año.

## 2.2 Las zonas de planificación (administrativas)\*

Frente a las actuales propuestas de descentralización, autonomías y planificación territorial, relacionadas con los más significativos problemas de carácter social, político, económico y ambiental del país, se hace indispensable disponer de los principales elementos de análisis, que permitan discernir con solvencia, en el marco de un desarrollo justo y equitativo, las mejores alternativas de su solución; así, entre los problemas ambientales más críticos del Ecuador, que devienen en obstáculos al desarrollo, se destacan, entre otros, la irracional explotación de los bosques y la consecuente degradación de las cuencas hidrográficas, la explotación no sustentable de los recursos naturales no renovables, la excesiva presión del hombre sobre la tierra, y la contaminación y degradación del suelo y el aire. En el ámbito socioeconómico y político hay que destacar la concentración de las principales actividades productivas en tan solo dos polos de desarrollo (Quito y Guayaquil); al propiciar una excesiva bicentralización, se generan marginalidades crónicas en las áreas desvinculadas con los procesos socioeconómicos centrales, así como persistencia geográfica de núcleos de pobreza.

Bajo estas premisas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo a través de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado, presentó la propuesta denominada: "Hacia un Estado Regional Descentralizado y Autonomico". En lo territorial, esta propuesta contempló, manteniendo la actual división política y administrativa, siete agrupaciones de provincias en siete sendas zonas.

Esta propuesta de regionalización constituye una alternativa para facilitar la gestión adecuada de organización del espacio (desconcentración del Estado), la planificación integral y la ocupación equilibrada del territorio. Está concebida en función de las potencialidades y limitaciones de los recursos y en el imperativo de atender de manera eficiente, los requerimientos y necesidades de la población.

Para la elaboración de la propuesta de Reorganización Territorial, se establecieron criterios acordes con los objetivos de la nueva estructuración del Estado Democrático. SENPLADES recopiló algunas propuestas de regionalización procedentes de diferentes corrientes y las analizó sobre la base de los siguientes lineamientos generales:

- Conformar zonas con provincias contiguas (agrupación territorial entre provincias colindantes);
- Mantener la división política actual (no dividir parroquias, cantones, provincias);
- Vincular provincias con requerimientos similares;

\* Tomado del Atlas Regional de Potencialidades, y Limitaciones Territoriales, IGM, CLIRSEN, SENPLADES, Quito, 2008

## CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS GENERALES

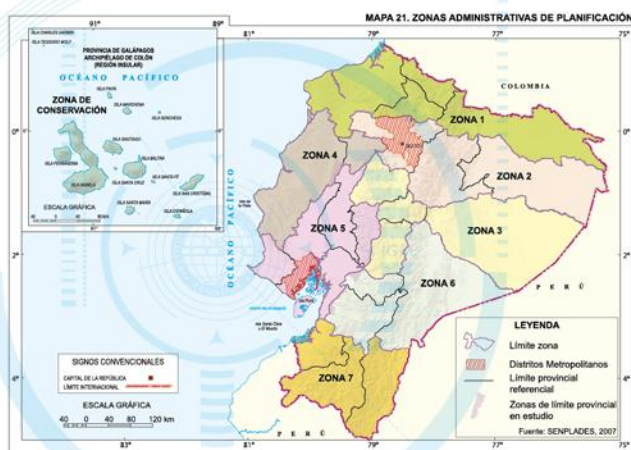
- Considerar a los cantones de Quito y de Guayaquil como Distritos Metropolitanos; y,
- Considerar al Archipiélago de las Islas Galápagos como zona de tratamiento especial.

Los pasos para elaborar la propuesta de reorganización física del territorio fueron:

- Analizar las propuestas seleccionadas y caracterizar el comportamiento de cada una de ellas mediante la aplicación de varios indicadores;
- Diseñar una metodología que permita caracterizar y modelar el comportamiento de las zonas de cualquier otra propuesta que se presente;
- Establecer lineamientos y criterios de una regionalización que propicie un desarrollo socialmente justo, económicamente rentable y ambientalmente sostenible; y,
- Determinar la propuesta más viable y óptima con zonas lo más equitativas posibles y que se encuentren lo mejor distribuidas.

El proceso consistió en un análisis de las zonas tomadas de cada una de las propuestas consideradas como referencia, a las que se les aplicó funciones estadísticas que permiten medir su comportamiento respecto a 52 variables que fueron consideradas (PEA, población, PIB, NBI, ...). Es importante señalar que la selección de las propuestas analizadas y de las variables determinadas se realizó mediante consenso institucional encargado de la elaboración de la propuesta del nuevo modelo de reestructuración del Estado.

Como resultado del estudio estadístico de los indicadores (análisis multicriterio y componentes principales) y del posterior modelamiento, se determinó que la propuesta que mejor cumplía con los criterios antes mencionados, estaba conformada por las mancomunidades de provincias que se indican en el mapa 21 y el cuadro 3.



CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS

Región	Área		Población		Provincias o Cantones
	km <sup>2</sup>	%	habitantes	%	
1	42.498	16	1'011.201	8	Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbios
2	43.644	17	427.578	4	Pichincha, Napo, Orellana
3	44.899	17	1'255.985	10	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza
4	23.886	9	1'473.043	12	Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas
5	30.012	11	2'088.793	17	Santa Elena, Guayas, Bolívar, Los Ríos
6	35.938	14	921.939	8	Cañar, Azuay, Morona Santiago
7	27.368	10	1'007.199	8	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe
Zona de Conservación	8.010	3	18.640	0,15	Galápagos
Quito, Distrito Metropolitano	4.239	2	1'839.853	15	Cantón Quito
Guayaquil, Distrito Metropolitano	2.393	1	2'039.789	17	Cantón Guayaquil

Fuente: SENPLADES, 2007

A continuación, se consideró necesario que esta propuesta, una vez seleccionada, sea complementada con un análisis más puntual y detallado de cada una de las siete zonas resultantes. El propósito fue aportar con elementos adicionales para la discusión participativa general, que sustente u objete esta iniciativa; para ello se propusieron las siguientes consideraciones:

- Evaluar las potencialidades, limitaciones y problemas territoriales, región por región, para conocer la situación actual de las zonas propuestas.
- Determinar, con carácter general, las zonas con mejores condiciones según las potencialidades, problemas y limitaciones encontradas.

### 2.2.1 Potencialidades territoriales

Las potencialidades territoriales deben entenderse como los elementos o componentes del territorio que presentan ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo de una región, provincia, cantón o parroquia. Dentro de este campo, se halla lo agrícola, ganadero, forestal, turístico, étnico, energético, ambiental, infraestructura, entre otros.

Una división político administrativa, basada en el análisis de propuestas políticas, económicas, sociales y ambientales, tiene como finalidad facilitar la gestión de las instituciones de desarrollo, permitir el mejor uso de las potencialidades territoriales y administrar mejor los intereses de cada territorio. El mejor uso de los recursos puede generar un producto o riqueza adicional, por lo que el inventario de las potencialidades

territoriales es esencial en toda planificación territorial.

Dentro de este esquema, en el (cuadro 4) se hace una descripción de las variables que fueron consideradas:

CUADRO 4. POTENCIALIDADES TERRITORIALES

Variable	Descripción
Grupos étnicos	El reconocimiento, respeto y fortalecimiento de la identidad y diversidad culturales (protección, recuperación y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales) ayudan a garantizar la conservación y uso sustentable de la biodiversidad del país.
Recursos turísticos/artesanías	La riqueza turística del país se manifiesta en múltiples recursos y actividades. En este caso se tomaron en cuenta sólo los recursos artesanales.
Recursos hídricos	El recurso agua es una variable difícil de calcular. En este análisis se han analizado las aguas superficiales y subterráneas como potencialidades territoriales.
Recursos mineros	El Ecuador posee un indudable potencial minero: cuenta con importantes recursos minerales metálicos (oro, plata, cobre, antimonio e indicios de plomo, zinc, platino y elementos menores asociados) y no metálicos. En este trabajo se ha espacializado la ubicación del recurso minero según esta clasificación.
Recursos petroleros	En el país se explota petróleo en las regiones 1, 2, 3 y 5 (Península de Santa Elena y Amazonia). En este trabajo este recurso se lo ha medido con representaciones de pozos en lugares de extracción activa.
Recursos agropecuarios	Superficie apta para la agricultura sin restricciones y superficie ganadera. Se conoce que el Ecuador es un país eminentemente agrícola, el PIB promedio Agropecuario alcanza alrededor de 3.000 millones de dólares, que equivalen a un aporte al PIB Total del 11%.
Recursos energéticos	Ubicación de centrales térmicas, hidroeléctricas y termoeléctricas. En el país más del 57% de la electricidad es generada por plantas hidroeléctricas, el resto por plantas termoeléctricas: Térmica a Gas (23,5%), Térmica a Vapor (17,2) y Térmica a Motor de Combustión Interna (2,3%). Para la distribución de esta energía se utiliza una infraestructura principal de 1.300 km.
Patrimonio de áreas naturales del Estado	Áreas protegidas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), representan el 18% de la superficie total del territorio ecuatoriano.
Áreas naturales sin estatus legal	Cobertura natural remanente sin protección.
Infraestructura vial	Red vial estatal del país clasificada en colectoras y arteriales.
Puertos marítimos principales	Puertos marítimos más importantes ubicados en el área costera.
Aeropuertos principales	Aeropuertos y pistas más importantes del país.
Sectores productivos	Ubicación actual de los 10 subsectores productivos en las provincias más representativas según el sector, determinados por el Ministerio Coordinador de Producción.

Fuente: SENPLADES, 2007

2.2.2 Limitaciones territoriales

Son condiciones físicas y meteorológicas propias del capital natural, que de alguna forma inciden en el desarrollo de actividades agroproductivas; para el caso que nos ocupa, se han considerado las limitaciones de orden topográfico, edáfico y climático.

La estructura interna, disposición y tipo de materiales que conforman las cordilleras costera, andinas y subandinas, conjugada con procesos de meteorización, erosión y remociones en masa -que se han venido sucediendo a través de los tiempos geológicos- han originado relieves montañosos, generalmente escarpados, que limitan el desarrollo de las actividades del ser humano. Este trabajo consideró, en esta materia, las limitaciones que se indican en el cuadro 5.

CUADRO 5. LIMITACIONES TERRITORIALES

Variable	Descripción
Topográficas	El parámetro utilizado para caracterizar esta variable es la pendiente de las laderas. Cabe indicar que, al no disponer del dato que identifique las laderas con pendientes mayores al 100 %, que equivale a 45°, se optó por utilizar el de la pendiente mayor al 70 %.
Climáticas	Para el análisis de esta variable se establecieron dos grandes zonas: una, cuya precipitación sea superior a los 3.000 mm. como promedio anual (a falta de la isoyeta 3.500 mm), donde por exceso de agua pluvial se dificultaría el normal desarrollo de actividades agro productivas; otra, donde las precipitaciones son inferiores a 500 mm como promedio anual.
Edáficas	Para efectos del presente estudio, se han seleccionado sólo 3 parámetros que puedan reflejar la capacidad intrínseca de los suelos del Ecuador. Estos son: la profundidad, la toxicidad (pH) y la fertilidad natural del suelo.

Fuente: SENPLADES, 2007

2.2.3 Problemas territoriales (peligros naturales y antrópicos)

El criterio que aquí se ha manejado es que tanto las amenazas naturales como las socio-naturales y antrópicas, ligadas con la vulnerabilidad y riesgos de los diversos sectores, pueden afectar negativamente a las actividades humanas, interfiriendo, restringiendo o limitando la capacidad de uso de los suelos en el área urbana o las tierras en las zonas rurales.

Las pérdidas en los ámbitos social, económico, de infraestructura y ambiental, ocasionadas por los desastres naturales, han sido una constante preocupación para los gobiernos, no solo por el sufrimiento humano que ocasionan y los efectos negativos que generan en los diversos espacios geográficos, sino fundamentalmente por los impactos sobre el desarrollo.

En este mismo sentido, tanto las inversiones como los mismos proyectos de desarrollo, especialmente aquellos ubicados en sectores altamente vulnerables, hacen prioritario el conocer, determinar y espacializar los peligros volcánicos, sísmicos, inundaciones, movimientos en masa, erosión y desertización. A futuro, hay pues que analizar también la vulnerabilidad, el riesgo y la capacidad de respuesta de los diferentes sectores sociales frente a este tipo de eventos.

Dada la ubicación geográfica de nuestro país -dentro del cinturón de fuego del Pacífico-

la diversidad de relieves y las condiciones climáticas típicas de la zona tropical, se hace imprescindible que se planteen y ejecuten acciones (de tipo técnico, político, administrativo y de ordenamiento y planificación territorial) que faciliten la prevención o mitigación de los efectos derivados de los fenómenos naturales desastrosos (peligros naturales).

Los peligros antrópicos son los relacionados con problemas de carácter social, consecuencia principal de la desigual distribución de recursos económicos y mala administración de los mismos.

En los últimos años y específicamente en la región Amazónica, han ocurrido problemas de esta naturaleza, que han afectado no sólo a la economía del país sino también al medio natural y a la población. Entre los sucesos (que se los podría calificar como de agitación social) de mayor impacto que se han producido en la citada región, fue el acaecido en Dayuma, donde la población, a más de interrumpir el sistema de transporte de bienes y servicios, afectó la explotación y producción de hidrocarburos en su área de influencia.

Otro caso, fue el de la rotura del oleoducto del pozo 8 (sabotaje, producido en agosto del 2006), que afectó una parte del sistema de lagunas del Cuyabeno, considerado como uno de los ecosistemas más sensibles del país.

Por último, el uso inadecuado de los recursos naturales, especialmente en las zonas altoandinas, está provocando severos conflictos ambientales, que degradan los recursos naturales y causan impactos negativos, socioeconómicos y sobre los componentes ambientales: agua, suelo, flora, y paisaje.

Bajo esta perspectiva y cumpliendo con los objetivos planteados se han considerado a los peligros naturales y antropogénicos, como insumos de caracterización de los problemas territoriales como se indica en el cuadro 6.

2.2.4 Zona de conservación (regímenes especiales)

Esta región está formada por las Islas Galápagos que por su condición de área protegida merece un tratamiento específico. Su carácter de área especial de conservación hace que todas las actividades que se planifiquen y realicen en esta zona no puedan sino sólo afectar en lo más mínimo posible su ecosistema frágil.

Por ende, la actividad turística debe limitarse, considerando la capacidad de carga de las islas, debidamente establecida.

El archipiélago, por sus características naturales y territoriales propias, los factores de potencialidades, limitaciones y problemas difieren de la zona continental. Del análisis realizado, se obtuvieron las siguientes conclusiones: Los recursos naturales (especies vegetales y animales) que se encuentran en Galápagos, constituyen su mayor potencialidad.

De ellos derivan otras potencialidades como la actividad turística y los flujos comerciales, que en el archipiélago se desarrollan concentrados básicamente en las cabeceras cantonales de tres islas: Santa Cruz, San Cristóbal e Isabela.

Finalmente, es necesario indicar que la imagen que se presenta en el mapa 22, puede variar de acuerdo a lo que estipula el Artículo 243 de la Constitución que dice: "Dos o

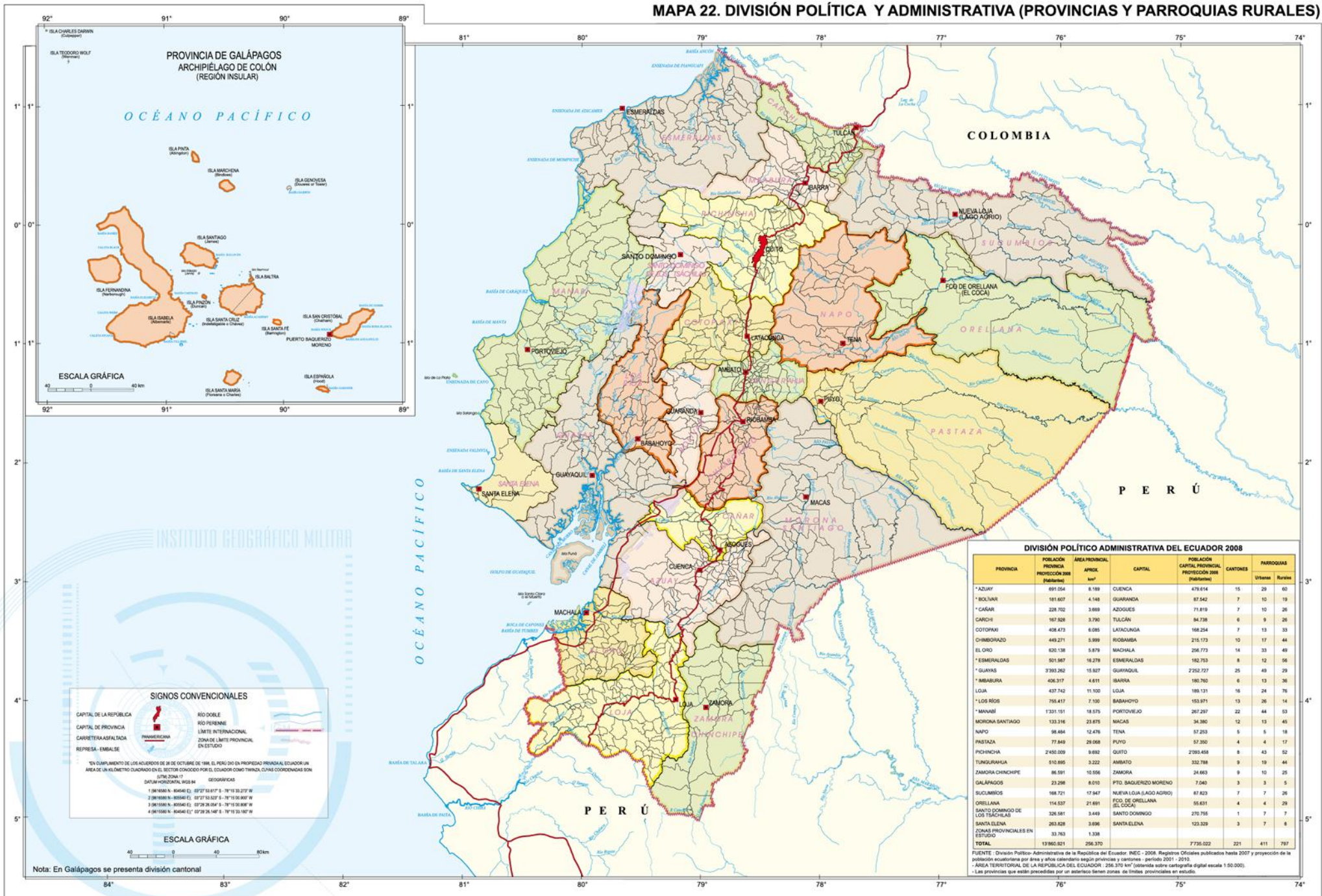
más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la Ley".

CUADRO 6. PROBLEMAS TERRITORIALES

Variable	Descripción
Inundaciones	Los relieves más susceptibles a este fenómeno, son los valles y las terrazas aluviales amén de la llanura también aluvial localizada en la cuenca baja del Río Guayas. En estas formas la pendiente es inferior a 12 % y la topografía es de plana a ondulada.
Desertización	La degradación de recursos naturales en zonas áridas, muy secas y secas, crea las condiciones para la formación de un desierto. En este sentido, las fuentes de presión provocadas por el ser humano en ambientes donde las precipitaciones son escasas y los suelos presentan texturas pesadas, generan desertización.
Volcánicos	Uno de los principales efectos de la subducción de la placa Nazca bajo la Sudamericana, es la generación de magma o roca fundida y gases que escapan a la superficie a través de las chimeneas de edificios volcánicos. Es así como éstos devienen válvulas de escape de la energía que se acumula bajo la corteza terrestre. Para el presente trabajo se tomó en cuenta el peligro de las cenizas volcánicas (mayor y menor peligro).
Sequía (déficit hídrico)	En el Ecuador no existen estudios que identifiquen con exactitud las áreas susceptibles a sequías. La información cartográfica sobre el tema es nula y es por esto que para este peligro se consideraron zonas con déficit hídrico como sinónimo de zonas secas.
Sísmicos	La sismicidad, también resultado de la subducción antes mencionada, ha dado origen a toda la serie de estructuras tectónicas que caracterizan la cordillera de los Andes.
Movimientos en masa	Los movimientos en masa incluyen los fenómenos de deslizamientos, derrumbes, soliflución, deslaves y asentamientos. Todos ellos pueden iniciarse por sismos y lluvias torrenciales y prolongadas, que actúan como mecanismos de disparo. En este estudio fueron analizadas sólo las zonas con mayor peligro de deslizamientos.
Conflictos de uso del suelo	Corresponde al uso actual del suelo. Aquí se tomaron en cuenta sólo las áreas sobre utilizadas.
Seguridad: terrorismo, Sabotaje, desvío ilegal Agitación social	Se consideró la seguridad como un peligro antropogénico, debido a los hechos ocurridos en los últimos años. La presencia de grupos insurgentes en la frontera norte y los problemas ocasionados a lo largo de la infraestructura petrolera representan una amenaza constante en el territorio. Los grupos insurgentes fueron territorializados según sus áreas de influencia en la frontera norte (mayor y menor peligro) y sus áreas de afectación directa, en ciudades y poblados vulnerables. La agitación social y el sabotaje afectan ciudades y centros poblados (respectivamente) asentados cerca de la infraestructura petrolera. El desvío ilegal fue determinado según centros poblados ubicados cerca al pozo donde se puede producir robo de combustible.

Fuente: SENPLADES, 2007

MAPA 22. DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA (PROVINCIAS Y PARROQUIAS RURALES)



### 3. LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

En un sentido general, se puede entender que el propósito de la planificación es vincularse a los problemas de un determinado espacio geopolítico, a fin de plantear soluciones que permitan una convivencia armónica entre la naturaleza y la sociedad, y dentro de ésta.

Desde este punto de vista puede hablarse de una planificación cuyo ámbito territorial es el país como un todo, una región, una provincia, un cantón, una parroquia, etc. y la naturaleza de los problemas puede tocar los aspectos económico, técnico, espacial, social, político, ambiental, etc.

Con la iniciación de la República (1830), se dieron dos situaciones importantes vinculadas al desarrollo económico: la designación de Quito como capital del Ecuador y de Guayaquil como puerto de entrada y salida internacional. Hasta entonces el país había heredado del período Colonial un modelo de producción organizado para satisfacer solamente las necesidades internas, sin excedentes para el comercio exterior.

Hasta 1843 la naturaleza de los problemas se centraba en el aspecto económico y el geopolítico del territorio nacional. A partir de este año, los espacios geográficos de intervención pasan a constituir las provincias, pues se encargaron a los Gobernadores funciones ejecutivas, previo al dictamen del Consejo Provincial, sobre aspectos de la educación, policía, vías de comunicación, etc. por lo que puede considerarse, a esta fecha, como la del origen de la planificación regional en el Ecuador.

En el lado económico, la producción y exportación del cacao, a fines del siglo XIX, dio inicio a una economía basada en el monocultivo y dependiente de los mercados internacionales, conocida como "Modelo Agroexportador", que, como la historia nos ha enseñado, se inició por la etapa de "euforia económica"; luego vino el apareamiento de la "competencia": otros lugares geográficos producen el mismo cultivo o productos sustitutivos y a precios más bajos; y por último, la "caída de los precios internacionales". A estas situaciones hay que añadir el agotamiento de la tierra y las plagas que hicieron más crítico el problema.

El ciclo del cacao perduró hasta fines de 1930. A partir de este año el arroz y el café pasaron a constituir los principales productos de exportación, ayudados por la crisis de producción y de accesibilidad a los lugares de destino generadas por la Segunda Guerra Mundial; por esta razón, el comercio exterior estaba dirigido totalmente hacia los Estados Unidos. El término de este ciclo, en 1948, dio paso al del banano que llegó a superar el 60% de las exportaciones.

En el aspecto constitucional se han dado algunos avances; así la Constitución de 1945 vincula a la planificación los problemas de naturaleza social, manifestando: "El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social y tender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna...".

Posteriormente, la Constitución de 1967 dedica un capítulo aparte a la Planificación

en donde se obliga a que el Estado "sujetará su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos del desarrollo económico y del progreso social", creándose para tal efecto la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

En esta década (1960-1970), la desigualdad en las relaciones de intercambio fue objeto de muchos análisis y estudios estimulados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Consecuentemente, el Ecuador se adhirió, como muchos países Latinoamericanos, a la propuesta de un modelo de desarrollo, conocido como el de "Sustitución de las importaciones", que, en términos teóricos, permitiría corregir las deformaciones sociales y económicas producidas por el desigual intercambio con los países desarrollados. A partir de 1970 este modelo recibió un gran impulso dinamizado por los recursos económicos del petróleo y por el fácil flujo de créditos externos de la banca internacional; sin embargo, este recurso natural también ha producido crisis económicas y sociales de igual forma que los productos agroexportados.

En 1978, la Constitución, en la Sección IV, crea el Consejo Nacional de Desarrollo, con la siguiente misión: "fijará las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elaborará los correspondientes planes de desarrollo que serán aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución. Además, será de su competencia fijar la política poblacional del país, dentro de las directrices sociales y económicas para la solución de los problemas nacionales, de acuerdo con los principios de respeto a la soberanía del Estado y de autodeterminación de los pueblos".

Posteriormente, como respuesta a las crisis desatadas continuamente, se observa que los esfuerzos se dirigen a tratar de modificar el modelo de desarrollo, desde el de sustitución de importaciones, hacia el esquema de globalización y competitividad; dentro de este esquema, el interés es buscar en el ámbito local (urbano y rural), un marco acorde en los aspectos productivos, sociales y ambientales, dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población.

En efecto, la Constitución de 1998 es más clara y explícita que la anterior; dedica un capítulo entero a la descentralización; fortalece la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas; defiende el criterio de solidaridad y equidad en la distribución de los recursos estatales; incluye los criterios de control social y rendición de cuentas en el régimen seccional autónomo, y crea los regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales; Galápagos y la Amazonía entran en este concepto que es muy novedoso y necesario ya que de otro modo estas áreas tan vulnerables seguirían en un franco proceso de deterioro físico ambiental; además, avanza en la dirección de viabilizar su ejecución.

Esta Constitución indica que "El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República (actualmente Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES), con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley".

Finalmente, en la Constitución del 2008, la necesidad de fortalecer los niveles de gobierno local se ve reconocida en muchos de los artículos tratados; además contiene otros conceptos ligados a la planificación para el desarrollo económico y social como la "participación ciudadana" y el "buen vivir", términos con significados bastante amplios que sugieren que a las personas, las colectividades y sus diversas formas organizativas les corresponde participar en todas las fases y espacios de la planificación del desarrollo nacional y local para producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

#### 3.1 Orgánico funcional del Estado

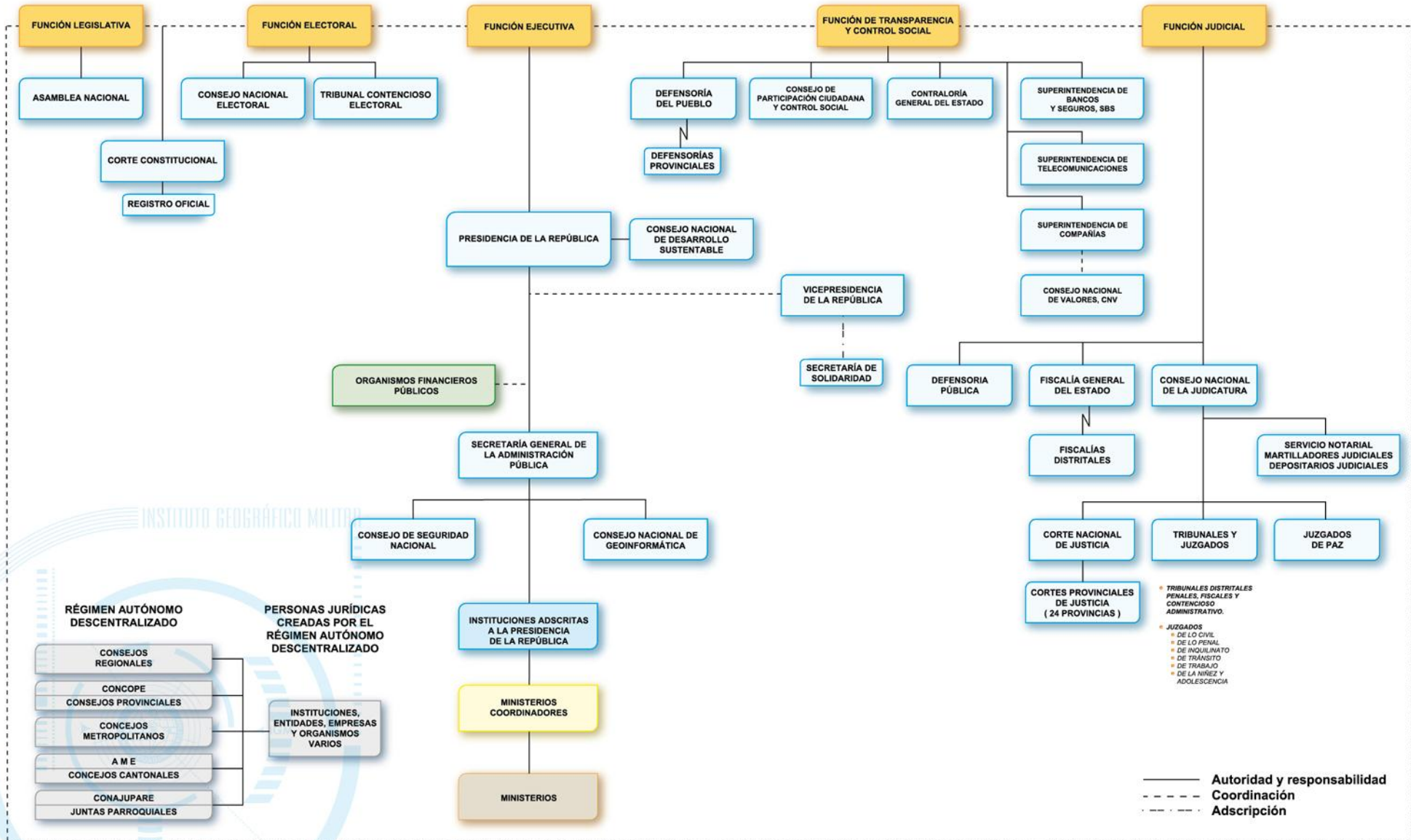
A fin de realizar las actividades que requiere la gestión del territorio ecuatoriano en los ámbitos correspondientes, el Estado tiene que crear las instituciones que permitan una coordinación efectiva entre los distintos actores sociales, para su adecuada integración, sobre la base del mandato Constitucional y marco legal pertinente. Para lograr este objetivo, se tiene un conjunto de organismos del Estado, de gobiernos autónomos descentralizados y sectores sociales (gráfico 4).

Desde una perspectiva de planificación institucional se busca evitar la dispersión de las funciones y de las políticas públicas en diversas estructuras institucionales y legales, con el consiguiente desperdicio de recursos y superposición de atribuciones que obstaculizan el desempeño institucional y la administración de los procesos de gestión en sus niveles nacional, regional y local.

La institución encargada del desarrollo institucional, así como de la administración de los recursos humanos y de las remuneraciones es el Ministerio de Relaciones Laborales.

# CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS GENERALES

GRÁFICO 4. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO (agosto, 2009)



Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales, agosto, 2009





## CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS GENERALES

	INSTITUCIONES DEL ESTADO	INSTITUCIONES ADSCRITAS	INSTITUCIONES AUTÓNOMAS DE COORDINACIÓN Y/O EN RELACIÓN A SU ÁMBITO DE ACCIÓN
<b>MINISTERIOS</b>	De Defensa Nacional	Comandancia General de la Fuerza Aérea Dirección Nacional de Espacios Acuáticos	. Dirección de Industria Aeronáutica de la Fuerza Aérea. . Instituto Antártico Ecuatoriano.
	De Desarrollo Urbano y Vivienda		
	De Educación	Sistema Nacional de Bibliotecas	. Consejo Nacional de Educación Superior de Universidades y Escuelas Politécnicas. . Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación. . Universidades y Escuelas Politécnicas. . Sistema Nacional de Archivos. . Consejo Nacional de Archivo.
	De Electricidad y Energía Renovable	Unidad de Energía Eléctrica de Guayaquil Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil	. Consejo Nacional de Electricidad.
	De Finanzas	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público	. Servicio de Rentas Internas. . Corporación Aduanera Ecuatoriana. . Programa Sistema Nacional de Microfinanzas.
	De Gobierno y Policía	Policía Nacional (dependiente del Ministerio) Comisión Especial de Límites Internos de la República Comisión para el Apoyo a la Modernización de la Policía Nacional del Ecuador Unidad de Ejecución Especializada	. Consejo Nacional de Rehabilitación Social y Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
	De Inclusión Económica y Social	Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas Instituto de la Niñez y la Familia Programa de Protección Social Secretaría Técnica del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición Instituto de Economía Popular y Solidaria Programa Provisión de Alimentos	. Consejo Nacional de Discapacidades. . Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. . Fondo de Desarrollo de los Pueblo Indígenas del Ecuador. . Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
	De Industrias y Productividad	Consejo Nacional del Sistema MNAC Consejo de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa	. Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual. . Consejo Nacional de la Calidad. . Instituto Ecuatoriano de Normalización. . Organismo de Acreditación Ecuatoriano. . Instituto Nacional de Contratación Pública. . PETROECUADOR y sus filiales.
	De Minas y Petróleos	Centro de Información, Investigación y Capacitación Energética Centro de Desminado del Ecuador	
	De Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano Unidad Ejecutora del Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia	. Consejo Nacional de Salud. . Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
	De Salud Pública	Organismo Nacional de Transplantes de Órganos y Tejidos Secretaría Técnica del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición Comisión de Gestión de Calidad de la Capacitación y Formación Profesional	. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.
	De Relaciones Laborales	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional	
	De Transporte y Obras Públicas	Agencia Nacional Postal	. Comisión de Tránsito del Guayas. . Empresa de Ferrocarriles Ecuatorianos. . Consejo Nacional de Aviación Civil. . Dirección General de Aviación Civil. . Comisión Especial Interinstitucional (Proyecto Puerto de Transferencia Internacional de Carga del Ecuador en el Puerto de Manta). . Autoridades Portuarias: Guayaquil, Puerto Bolívar, Esmeraldas, Manta . Consejo Nacional de Telecomunicaciones. . Secretaría Nacional de Telecomunicaciones. . Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.
	Del Deporte		
	De Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información	Dirección General de Registro Civil Correos del Ecuador	
	De Turismo		
	De Justicia y Derechos Humanos	Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal Unidad Transitoria de Gestión para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social	. Procuraduría General del Estado. . Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. . Consejo Contra el Lavado de Activos.

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales, agosto, 2009