



## Institucionalización y evolución de la Planificación Nacional del Desarrollo en el Ecuador, 1952-1982

### The Institutionalization and Evolution of the National Development Planning in Ecuador, 1952-1982

Anna Vincenza Nufrio

**RESUMEN:** La “regionalización” es un tema pendiente en la agenda política del Ecuador, pues el desarrollo equitativo, la autonomía y la descentralización de los distintos niveles de gobierno siguen siendo objetivos a alcanzar. Este artículo respalda este debate con una discusión histórico-crítica e interdisciplinaria sobre la institucionalización y evolución de la Planificación Nacional en el Ecuador (1952-1982) y la adopción de los enfoques “físico” y “regional” en los Planes Nacionales de Desarrollo. Para ello se analizan estudios, esquemas y planes, elaborados por entidades de desarrollo nacional, internacional y regional: propuestas formuladas a soporte del desarrollo de la Región Centro-Sur y parcialmente ejecutadas a escala micro-regional.

**PALABRAS CLAVE:** regionalización, planificación física micro-regional, CREA, JUNAPLA.

**ABSTRACT:** The “regionalization” is a pending issue of Ecuador’s political agenda, well the equitable development, the autonomy and the decentralization of the different government levels continue being objective to achieve. This article endorses this debate through a historical-critical and interdisciplinary discussion over the institutionalization and evolution of the National Planning in Ecuador (1952-1982) and the “physicist” and “regional” approaches of the National Development Plans. For this purpose, are analyzed studies, schemes and plans, elaborated by national, international and regional developmet entities: proposals that will be formulated in supporting Center-South Region developompment and partially implemented at the micro-regional scale.

**KEYWORDS:** regionalization, physical micro-regional planning, CREA, JUNAPLA.

RECIBIDO: 24 junio 2018 APROBADO: 20 agosto 2018

## Introducción

La recuperación e implementación de estrategias de desarrollo regional aplicadas recientemente en Asia, Europa y Latinoamérica, evidencian cómo el cambio de escala de los procesos políticos-económicos impuestos por la globalización orienta la actual planificación territorial hacia el desarrollo de estrategias regionales y sub-regionales, adaptadas a procesos multinivel de cohesión económica, social y territorial.

Un renovado debate en Europa y Latinoamérica sobre el “regionalismo” ha implicado la aparición de novedosas formas de gobernanza basadas en nuevos paradigmas Estado-sociedad [1-5], en las cuales un distinto rol político es asignado a las administraciones locales [6]. Más precisamente, el enfoque territorial regional ha ido incorporándose en diversos ámbitos de la acción del Estado<sup>1</sup>, la “cuestión regional” y el concepto de “local” han adquirido cierto protagonismo en las agendas nacionales de muchos gobiernos latinoamericanos, sobre todo en los debates políticos que proponen la reforma del Estado en nombre de la descentralización y las autonomías [7].

En particular, en algunos países andinos como Bolivia, Ecuador y Venezuela, el giro hacia la izquierda de sus Gobiernos y la aparición de poderosos movimientos de reivindicación étnica y social, han abierto espacios para renovados debates sobre el fomento de políticas de desarrollo regional [8] y el fortalecimiento de una descentralización entendida como un instrumento que [9], más allá de la distribución en equidad del poder central hacia los diferentes niveles de gobierno, busca la construcción de un nuevo Estado a garantía de la democracia y en concordancia con las necesidades propias de cada territorio [10].

En el caso concreto del Ecuador el proceso de regionalización del territorio se halla actualmente en estado de abandono, no sólo porque la planificación nacional y regional ha estado ausente de la gestión pública en el pasado reciente, sino también porque la actual Constitución contempla la creación de regiones y, al mismo tiempo, surgen gobiernos autónomos descentralizados [11].

En su Capítulo II, relativo a la “Organización del Territorio”, y de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización [12], la Constitución del Ecuador [13] establece que el

- [1] Keating M. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham (England): Edward Elgar; 2000. 256 p.
- [2] MacLeod G. *New Regionalism Reconsidered: Globalization, Regulation and the Recasting of Political Economic Space*. *International Journal of Urban and Regional Research* [Internet]. 2001 [consultado: 03 agosto 2018]; 25(4):[804-29 pp.]. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2427.00345>.
- [3] Sagan I, Halkier H, editores. *Regionalism Contested. Institutions, Society and Governance*. Aldershot (England): Ashgate; 2005. 300 p.
- [4] Scott JW. *Smart Growth as Urban Reform: a Pragmatic 'Re-Coding' of the New Regionalism*. *Urban Studies* [Internet]. 2007 [consultado: 03 agosto 2018]; 44(19):[15-35 pp.]. Disponible en: <http://www.urbanpro.co/wp-content/uploads/2016/12/Wesley-Scott.-Smart-Growth-as-Urban-Reform.pdf>.
- [5] Wheeler SM. *The New Regionalism: Characteristics of an Emerging Movement*. *Journal of the American Planning Association*. [Internet]. 2002 [consultado: 03 agosto 2018]; 68(3):267-78. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944360208976272>.
- [6] Scott JW. *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America*. Farnham (England): Ashgate; 2009. 257 p.
- [7] Báez S, Ospina Peralta P, Valarezo GR. *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos-IEE; 2004. 237 p.
- [8] Moncayo JE. *La Evolución de las Políticas Regionales en los Países Andinos: una visión comparativa*. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* [Internet]. 2013; 13(21):7-39 [consultado: 23 junio 2018]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530225001>.
- [9] Carrión F. *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*. En: Carrión F, compilador. *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC; 2007. p. 31-58.
- [10] Falconi F, Muñoz P. *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento*. En: Carrión F, compilador. *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC; 2007. p. 19-31.
- [11] Pauta Calle F. *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca (Ecuador): Monsalve Moreno; 2013. 259 p.
- [12] Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. [Internet]. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados; 2010. 174 p. [consultado: 23 junio 2018]. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf).
- [13] Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. *Constitución Política de La República del Ecuador*. [Internet]. Quito: Asamblea Constituyente; 2008. 136 p. [consultado: 23 junio 2018]. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.PDF](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.PDF).

<sup>1</sup> En las reformas constitucionales, en la construcción de visiones territoriales de largo plazo, en el impulso a procesos de descentralización, en las nuevas políticas nacionales de desarrollo territorial.

territorio nacional debe organizarse en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y, en su Primera Disposición Transitoria, numeral 9, fija como límite temporal para la conformación de regiones un plazo de ocho años. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente<sup>2</sup> ha derogado dicha obligatoriedad en los plazos anteriormente establecidos, eliminando la limitación temporal y disponiendo que la Ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, fije el plazo para su conformación.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2017-2021 pone énfasis sobre la necesidad de cerrar brechas territoriales, fomentar la cohesión territorial y activar procesos solidarios y complementarios de integración regional [14].

Reflexionar sobre la evolución de la Planificación Regional en el Ecuador en su pasado reciente es oportuna en el contexto de un debate internacional que revela un creciente protagonismo de las regiones en la reconfiguración del orden mundial, que se fundamenta en una vasta y especializada literatura temática y en una enorme variedad de conceptos y discusiones.

Este ensayo parte de una investigación más amplia<sup>3</sup> que estaba fundamentada en la siguiente hipótesis: ¿Puede el fomento de la planificación micro-regional ser un modelo de desarrollo local sostenible y una instancia capaz de agilizar el proceso de regionalización de Ecuador?

Sobre esta hipótesis se ha generado una reflexión que rescata y ordena estudios, informes técnicos, Planes Nacionales y Regionales, realizados entre 1952 y 1982 en un periodo de fértil actividad promotora del Gobierno ecuatoriano en tema de políticas públicas de desarrollo. El objetivo principal de este artículo es testimoniar sobre aquellas propuestas que respaldadas por un enfoque “físico” y “regional” llegaron a ser ejecutadas (aunque parcialmente) a nivel micro-regional, en pro de la resolución de los desequilibrios urbano-rurales de la Región Centro-Sur<sup>4</sup> y que fueron ejemplos significativos de armonización de acciones entre la planificación de nivel “macro” y la planificación de nivel “micro”.

## Materiales y Métodos

La investigación se ha desarrollado siguiendo las siguientes etapas clave:

1. Construcción del Estado del Arte. Se basa principalmente en la consulta del Fondo Documental Digital de la JUNAPLA<sup>5</sup> y del Archivo del CREA<sup>6</sup>, que ha evidenciado que el periodo 1952-1982 es una etapa clave para comprender cómo, desde los propios Planes Nacionales, se elaboró una visión “espacial” y “micro-regional” del desarrollo territorial en el Ecuador. Asimismo, se ha comprobado la ausencia de estudios con unos enfoques territoriales e interdisciplinarios fundamentados en la consulta de documentos primarios originales.
2. Selección del área de estudio. La región centro-sur del Ecuador ha sido seleccionada cómo área de estudio por ser, desde 1952, el lugar de ensayo de políticas gubernamentales orientadas a la resolución de fuertes crisis económicas, espacio de prueba del primer (y único) Plan Integral de Desarrollo Regional del Ecuador. Para dicha área se han realizado algunas visitas a los lugares objeto de estudio, parte de la Provincia de Azuay, para contrastar datos entre archivos históricos y de los gobiernos locales.
3. Desarrollo de talleres, seminarios de investigación, reuniones con funcionarios y personal técnico de la SENPLADES Zona 6-Austro, y entrevistas a expertos de Planificación Nacional y Regional. Estas actividades han sido tanto el espacio de formación para investigadores,

[14] Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una vida [Internet]. Quito: SENPLADES; 2017. 148 p. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_0K.compressed1.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf).

<sup>2</sup> Mediante la aprobación de la Enmienda consignada en el Artículo 15, RO. No. 653-Suplemento del lunes 21 de diciembre de 2015.

<sup>3</sup> La investigación “Los desafíos de la planificación regional en Ecuador” se ha realizado en el marco de la iniciativa del Gobierno Ecuatoriano “PROGRAMA PROMETEO-SENESCOT 2015-2016”.

<sup>4</sup> Esta Región, hoy “Zona 6” de planificación, incluía a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

<sup>5</sup> Los documentos de la JUNAPLA están archivados en los Repositorios digitales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), del ILPES y de la CEPAL.

<sup>6</sup> El Archivo Histórico del CREA reposa en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES Zona 6-Austro, ubicado en la ciudad de Cuenca, Ecuador.



alumnos de pregrado en Arquitectura (Figura 1) y profesores investigadores de distintas Facultades (Figura 2), como el laboratorio interdisciplinario e interinstitucional necesario para contrastar y debatir previamente los resultados de investigación.

4. Edición de mapas analíticos e interpretativos que permiten visualizar las distintas configuraciones espaciales expresadas en las propuestas de regionalización estudiadas: un relato gráfico que “pone en forma” veinticinco años de intensa actividad planificadora en el Ecuador.



Figura 1: Alumnos de pregrado de Arquitectura y ayudantes de investigación de la FAUC- UCUENCA participando en los talleres de sistematización y digitalización de datos de archivo, dictador por la Dra. Nufrio.



Figura 2: Reuniones y entrevistas de la Dra. Nufrio con expertos nacionales en tema de planificación regional y con funcionarios de los gobiernos locales.

## Resultados y Discusión

### Planificación Nacional versus Planificación Regional en Latinoamérica (1940-1980)

La aplicación de la Planificación Nacional del Desarrollo en Latinoamérica se remonta a la segunda postguerra cuando, al igual que en los países con economías avanzadas, el Estado asume por primera vez la conducción del proceso de desarrollo nacional mediante la planificación de la economía y la adopción de estrategias de industrialización [8].

Desde principios de los '50 la Planificación<sup>7</sup> inicia a institucionalizarse en diversos países de la Región bajo la orientación teórica, ideológica y técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>8</sup>, para consolidarse en 1962 con la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, 1962).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> La Planificación Nacional fue en sus inicios normativa, formalista y circunscrita al ejercicio de actores gubernamentales.

<sup>8</sup> CEPAL: es una de las cinco comisiones regionales de la ONU y fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social el 25 de febrero de 1948.

<sup>9</sup> ILPES: organismo de la CEPAL, creado en 1962, que apoyó a los Gobiernos en tema de planificación y gestión pública.

Rol principal de la CEPAL fue asesorar a los Gobiernos en la creación de Organismos Nacionales de Planificación (ONP); promover estudios y originar información estadística de calidad; formar a programadores, funcionarios gubernamentales y especialistas en materias económicas; y orientar la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo (PND), casi siempre complementados por planes sectoriales y regionales [15].

Las divisiones o departamentos encargados de la planificación regional cobraron importancia desde el principio en todos los ONP de Latinoamérica, trabajando de manera coordinada, a nivel local, con los Organismos de Desarrollo Regional (ODR): estas entidades se habían establecido en toda Latinoamérica representando sistemas agénciales de soporte local en el desempeño de tareas de formulación y/o ejecución de los planes regionales.

En los años '50, la Planificación Nacional promovió programas de cobertura subnacional, es decir, se privilegió la "Planificación Intrarregional" y la "Planificación Nacional a escala regional". Los modelos institucionales de referencia de estas primeras experiencias fueron la *Tennessee Valley Authority* (TVA), en tema de aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, y la *Cassa per il Mezzogiorno* (Casmez), en referencia a procesos de industrialización.

A comienzos de los años '60 la planificación se impuso como un proceso más integral y sistemático, justo mientras fecundas experiencias y diversos ensayos de planificación nacional y regional se ampliaron y generalizaron en varios países de la región, tras la firma de la "Carta de Punta del Este"<sup>10</sup> y con la puesta en marcha del Programa "Alianza para el Progreso" (ALPRO). Ya a finales de esa década cambia el modo de encarar la cuestión regional en Latinoamérica: se emprenden procesos de planificación inter-regionales concebidos dentro del marco de la Teoría General de Sistemas [16].

A principios de la siguiente década se generaliza la incorporación de la variable espacial en los Planes Nacionales, como se puede deducir del análisis del "III Plan de la Nación 1965-1968" en Venezuela; del "Plan Estrategia Socio-Económica del Desarrollo 1971-1991" en Bolivia (que introduce el concepto de polos de desarrollo); y del "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977" en Ecuador [17].

Los planteamientos teóricos neo-liberales<sup>11</sup> (Borts, Stein, Romans, entre otros) y las posiciones de quienes defendían la necesidad de que los Estados tomaran posiciones y actuaran para tratar de aminorar las disparidades regionales existentes (Myrdal e Hirschman, entre otros), influenciaron las políticas públicas de los países latinoamericanos durante el decenio 1965-1975, y la "regionalización" se estableció como un verdadero "proyecto nacional" y como una "práctica continua", aunque no por ello exitosa [18, 19].

[15] Martner R, Máttar J, editores. Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972). [Internet]. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES; 2012. 198 p. [consultado: 23 junio 2018]. Disponible en: <https://www.cepal.org/.../2621-fundamentos-la-planificacion-desarrollo-america-latina-caribe-textos>.

[16] Boisier S. Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional. Revista de la Cepal [Internet]. 1981 [consultado: 03 agosto 2018]; 13:[97-128 pp.]. Disponible en: [http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/12133/013097128\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/12133/013097128_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

[17] Moncayo E. Las políticas regionales en América Latina y los Países andinos: un análisis comparativo. Diálogo de Saberes [Internet]. 2006 [consultado: 03 agosto 2018]; 25:[272-314 pp.]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2693577.pdf>.

[18] Boisier S. Post Modernismo Territorial y Globalización: regiones pivotales y regiones virtuales. Serie Ensayo [Internet]. 1993 [consultado: 03 agosto 2018]; 19:[1-21 pp.]. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9458>.

[19] Cuadrado JR. Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad. 2012. En: Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa [Internet]. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES; [57-78]. p. 57-78. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7033/S1100932\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7033/S1100932_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>10</sup> En agosto de 1961 el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) se reunió en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) con delegados de todos los países miembros de la OEA, incluida Cuba y se aprobó la creación del Programa "Alianza para el Progreso" (ALPRO).

<sup>11</sup> Desde una óptica neoliberal, las políticas regionales eran superfluas; pues, el propio sistema de mercados, precios y rentabilidades acabaría favoreciendo el progreso tecnológico y económico.

La región, leída a través de sus elementos físicos y en su complejidad y diferencias con otras regiones, fue entendida como una sociedad contigua, históricamente evolucionada, dotada de un desarrollo físico, un *milieu* socioeconómico, político, cultural y una estructura espacial distinta de otras regiones y de otras unidades mayores.

A mediados de los años '70, paralelamente a la aplicación de las estrategias de polarización, comienzan a difundirse en muchos países del continente las estrategias de Desarrollo Rural Integral (DRI)<sup>12</sup> y, bajo diferentes modalidades (desarrollo de la comunidad, desarrollo rural integrado, y desarrollo rural integral), empiezan a localizar sus objetivos y acciones en la interrelación agricultura-espacio rural, delimitando una serie de problemas que afectaban de manera particular a la población campesina. México fue el primer país que implementó estrategias DRI en el año 1973, seguido por Brasil en 1974, Colombia en 1975 y en 1980 por Ecuador y Costa Rica [20].

A principios de los '80 se constató que el operar de los ONP de Latinoamérica se había centrado más en la elaboración de PND que en la aplicación de sus programas. Por distintas razones<sup>13</sup> los PND no pasaron nunca de la fase indicativa a la fase imperativa [21], y a escala regional, por la ausencia de procedimientos adecuados, se formularon planes intra-regionales divorciados de los PND, aplicando una metodología más propia de la planificación global que de la regional [16].

### Regionalización de los Planes Nacionales de Desarrollo del Ecuador (1965-1978)

Si bien en la tercera década del pasado siglo se producen los primeros intentos de asignar al Estado un rol organizador del Desarrollo Nacional [22], es con la Constitución de 1945 [23] cuando se concibe en el Ecuador la necesidad urgente de implementar la Planificación Económica para mejorar las condiciones de vida de la sociedad ecuatoriana.

Ecuador fue el primer país latinoamericano en crear un ONP en 1954: la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA)<sup>14</sup>; un organismo que sentó las bases de la Planificación entre 1945 y 1965, en el marco de un debate que consideró la Planificación Regional como el instrumento que permitiría acercar la Planificación Nacional a las necesidades y potencialidades locales [24].

En sus inicios la JUNAPLA promovió diversos estudios sobre aquellas provincias, regiones o sectores económicos del país que requerían atención y ayudas adicionales urgentes. En este sentido se estudiaron aspectos parciales de la economía de la provincia de Azuay y, en 1955, ya se habían elaborado los primeros Programas de Asistencia Técnica para las zonas deprimidas, y emitido Decretos/Leyes de Emergencia para el fomento de Programas de Reconversión Económica [25].

[20] Jordán F, Londoño D. Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural. Bogotá: Serie IICA-Documentos de Programas. 1987; 5:10-28.

[21] Lira L. Revalorización de la planificación del desarrollo. [Internet]. Serie Gestión Pública. 2006; 59:1-73. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7316/1/S0600462\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7316/1/S0600462_es.pdf)

[22] Peñaherrera PB. Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador. En: Malo GC, editor. Ecuador Contemporáneo. México: Unam; 1986. p. 75-94.

[23] Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. Constitución Política de La República del Ecuador. [Internet]. Quito: Talleres Gráficos Nacionales; 1945. 136 p. [consultado: 23 junio 2018]. Disponible en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/20431/1/6030%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Ecuador-1945.pdf>.

[24] Washima CO. Alcances y limitaciones de la Planificación Regional en el Ecuador: Evaluación de una experiencia. En: Libro de Memorias: Primer Encuentro Nacional de Planificación Regional y Desarrollo. Cuenca; CREA-Dirección de Planificación; 1981. p.81-109. Disponible en: Archivo del Centro de Reconversión económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, Sede Senplades Zona 6-Austro, Cuenca. En adelante: AECREASZ6\_C.

[25] Galo S. La Junta Nacional de Planificación y sus responsabilidades en el Desarrollo Económico y Social del Ecuador. En: Salgado G., editor. 25 Años de Planificación. [Internet]. Quito: JUNAPLA; 1979. 631 p. [consultado: 23 junio 2018]. Disponible en: <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/572>.

<sup>12</sup> Los primeros DRI se ensayaron en Israel en el periodo 1948-1984, fueron planeados y establecidos por el Profesor Raanan Weitz y permitieron pasar desde la agricultura de subsistencia a la agricultura de alta tecnología orientada a la exportación.

<sup>13</sup> Carencia de planificadores profesionales; inexistencia de información económica global y desagregada por sectores y regiones; discordancia entre los horizontes temporales de los PND y duración de los periodos de gobierno; poca atención a la programación presupuestaria anual.

<sup>14</sup> Decreto Ley de Emergencia Núm.19, RO. Núm. 527, 29 de mayo de 1954.



Entre 1956 y 1973, no obstante la etapa de inestabilidad política del país (1960-1973), la JUNAPLA ultima el estudio “Azuay y Cañar: Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal” [26]; edita el “Primer Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973” [27] y encarga al economista alemán Hans Linnemann un informe sobre la integración económica del Ecuador y la búsqueda de soluciones para la reducción de los desequilibrios regionales existentes.

El estudio de Linnemann, intitulado, “Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo” [28], identificó una primera localización y caracterización de las doce “regiones económicas” del país; una división basada en la combinación de cinco factores: natural, humano, institucional, político-regional y económico. Su clasificación se basó en una definición que veía a la región como una “parte geográfica del país que tiene íntimamente bastantes características de unidad y similitud, pero que, al mismo tiempo, muestra marcadas diferencias con las partes que la circundan, en estructura y situación económica” [28 p.9].

El hecho revelador de este estudio fue el mostrar que las regiones económicas del Ecuador se hallaban dispersas, aisladas; que carecían de comunicación interna y externa, y que estas condiciones eran, entre otras, la causa del desigual desarrollo y distribución de ingreso del país.

Sólo tres años después de la finalización del estudio, en 1968, y a través del diario “El Comercio” [29], la JUNAPLA informaba la opinión pública que adoptaría la Planificación Regional como estrategia para lograr un Desarrollo Armónico<sup>15</sup> e Integral<sup>16</sup> en todo el país, optando por una planificación que priorizaba los problemas locales. A tal efecto, formalizó los primeros dos “esquemas de regionalización” del Ecuador y completó nuevas investigaciones sobre la integración económica, la reducción de desequilibrios regionales y la estructura del espacio ecuatoriano. La primera regionalización articulaba el territorio nacional en cinco “regiones de planeamiento”, clasificadas según sus problemas específicos y cuya extensión era la resultante del equilibrio entre el tamaño de la población residente y su territorio representativo; razón por la cual las más grandes (2 y 3) fueron ulteriormente fraccionadas en espacios subregionales (Figura 3).

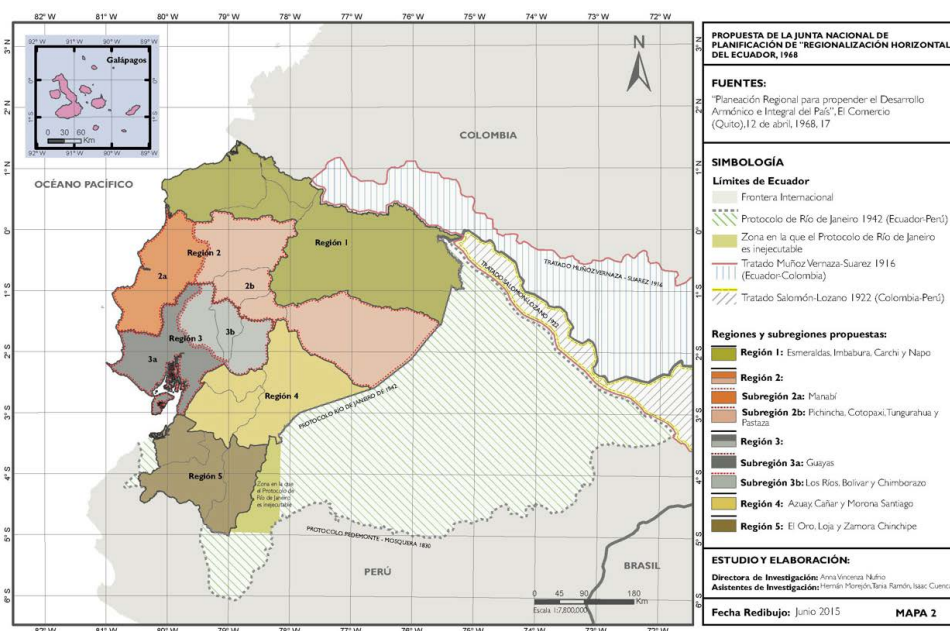


Figura 3: Propuesta de “Regionalización Horizontal” del Ecuador, JUNAPLA 1968. Elaboración: © Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca.

<sup>15</sup> Armónico: el fortalecimiento del conjunto dependía de que las partes tuviesen el mismo destino.

<sup>16</sup> Integral: favorecer a todas las regiones y a todos los sectores de la población; promover todo tipo de actividad, no solamente las económicas.

A través de una “regionalización horizontal” se lograba alcanzar una integración físico-económica y social de las tres regiones naturales del país (Costa, Sierra y Oriente) y se fomentaba la creación de “unidades de planeamiento” que incluían a varias provincias, poblaciones, climas, sistemas de producción y prácticas culturales. Además, se introducía, por primera vez, la “variable espacial” en la práctica de la Planificación Nacional del Desarrollo en el país.

En 1972 el Gobierno Militar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias toma el poder en el Ecuador, coincidiendo el inicio de su gestión con el “boom petrolero” y un incremento notable del presupuesto estatal; bonanza económica que benefició a la JUNAPLA facilitando la edición de los documentos: “Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador” [30] y “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977” [31].

En ambos estudios, se señalaba que el enfoque global-sectorial, aplicado durante los primeros 20 años de actividad planificadora en el país, había sido inapropiado para captar ciertos problemas locales y se informaba que, en su lugar, se impulsaría la Planificación Nacional con “enfoque regional”.

Para ello, se hizo necesario realizar nuevas investigaciones sobre problemas regionales que permitieron: establecer un conjunto coherente de medidas en temas de política económica regional; orientar la definición de objetivos económicos sub-nacionales; esbozar una “estrategia espacial” como guía para las grandes líneas de acción a seguir, y definir pautas para “localizar proyectos” de inversión de carácter estratégico.

Algunos de estos estudios fueron parcialmente publicados en el Atlas “Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano” [32]: un nuevo documento que, sobre la base de unas notas técnicas y un diagnóstico espacial de Henri Meót<sup>17</sup> [33, 34], demostraba, analizando el “sistema de regiones” y las “unidades geoeconómicas sub-nacionales”, cómo el territorio ecuatoriano se estructuraba en torno a tres polos urbanos principales (Quito, Guayaquil y Cuenca), y sugería la adopción de una estrategia espacial de desarrollo como etapa clave del proceso de planificación.

Basándose en el mencionado diagnóstico (Figura 4), la JUNAPLA formuló en 1976 una segunda propuesta de “regionalización horizontal” (Figura 5), ordenando el territorio nacional en ocho regiones y varios “sistemas económicos regionales”.

Conocer la conformación del espacio nacional y entender cómo el desarrollo tenía que acontecer en él; estudiar con rigor las interrelaciones geográficas y sociales de cada zona económica; y registrar los flujos de bienes, servicios y personas, fue la segunda etapa de un trabajo que se formalizó en las propuestas de Planificación Regional que, de manera coordinada, la JUNAPLA, el CREA y la ONU articularon a finales de los '70, en pro del desarrollo de la Región Centro-Sur del Ecuador.

[30] JUNAPLA. Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador-Lineamientos Generales [Internet]. Quito: Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas; 1972. 66p. Disponible en: AECREASZ6\_C.

[31] JUNAPLA. Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977. Resumen General [Internet]. Quito: JUNAPLA; 1972. 419 p. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: <http://repositorio.bce.ec:8080/handle/32000/1579>.

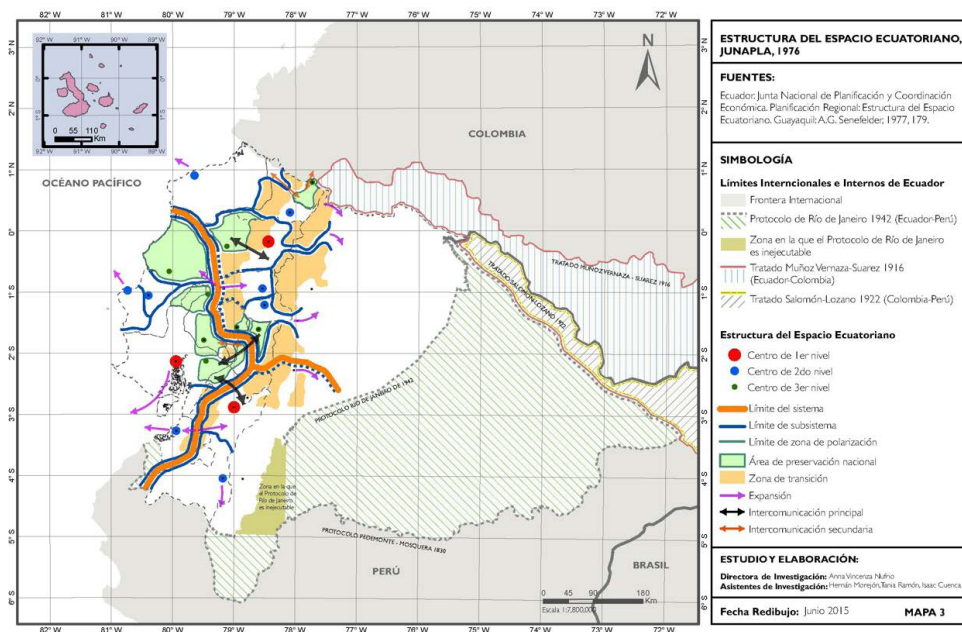
[32] JUNAPLA. Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano. Guayaquil: A.G. Senefelder; 1977. 189 p.

[33] Meót HJA. Diagnostico Espacial del Ecuador: Método de diseño de las zonas de polarización de los centros poblados [Internet]. Santiago de Chile: CEPAL; 1975. 32 p. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/35022>.

[34] Meót HJA. El Concepto de Región. Documentos Complementarios [Internet]. Santiago de Chile: CEPAL; 1975. 130 p. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/33679>.

<sup>17</sup> Asesor de la CEPAL en el Ecuador en tema de Planificación Regional.





[35] Moncada SJ. La evolución de la planificación en el Ecuador. Nueva Sociedad; 1974;13:27-45.

Figura 4: Estructura del Espacio Ecuatoriano, JUNAPLA 1977. Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac.

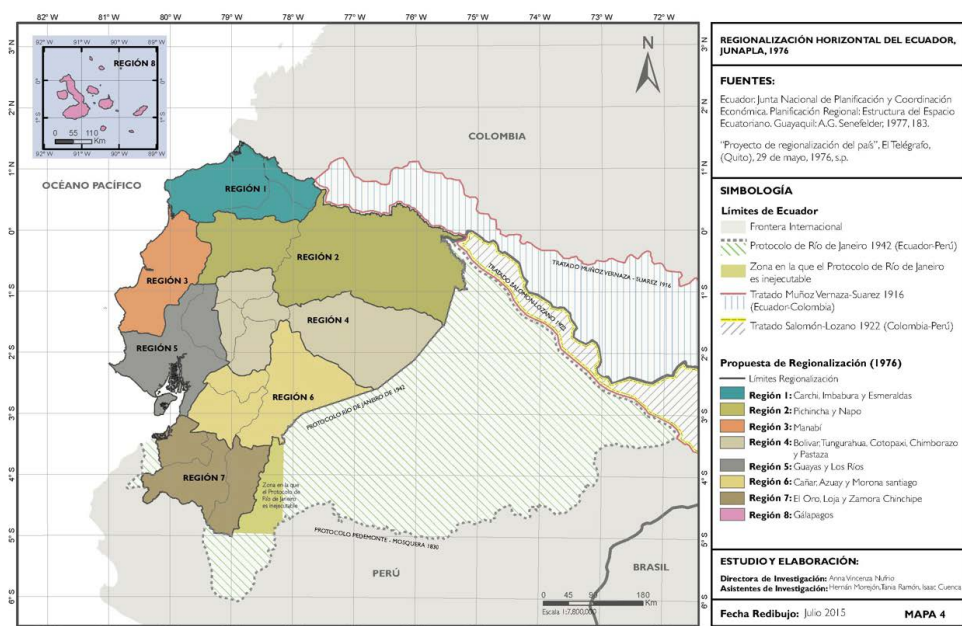


Figura 5: Propuesta de Regionalización Horizontal del Ecuador, JUNAPLA 1976. Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca.

## El Plan Integral de Desarrollo Regional de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago y la adopción de estrategias DRI (1978-1982)

El "Primer Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973" propició tres tipos de reformas: de la administración pública; tributaria; de la estructura de la tenencia de la tierra, y de la expansión de la frontera agrícola.

La reorganización administrativa suprimió a los Consejos Provinciales y ciertas funciones locales<sup>18</sup> fueron delegadas a los Organismos de Desarrollo Regional (ODR), para que operaran con cierta autonomía en sus propias jurisdicciones [35].

Mediante la coordinación de acciones entre ONP, ODR y PND, los Planes Nacionales comienzan a "regionalizarse", encontrando en las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago terreno fértil para la realización de

<sup>18</sup> Promoción, programación y ejecución de los programas de desarrollo regional.

proyectos pioneros para el país. En estas provincias se había creado con anterioridad, un primer espacio colectivo regional para la aplicación de políticas de desarrollo [36], a causa de las coyunturas de principio de los años '50, y en particular la grave crisis económica determinada por su dependencia de la exportación del "sombrero de paja toquilla" (sombrero Panamá). En ayuda de estas provincias el Gobierno ecuatoriano creó, con Decreto Ley de Emergencia de abril de 1952, primero, el Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar (IRE), y luego, en 1958, el Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA).<sup>19</sup>

El CREA inicia oficialmente su actividad en abril de 1959 encauzando con premura acciones dirigidas a reducir los desequilibrios económicos y sociales existentes en un territorio que carecía de los servicios más elementales para satisfacer las necesidades básicas de la población.

A principios de los '70, en línea con los fundamentos del "Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973" y basándose en los resultados de los estudios "Lineamientos generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago" [37] y "Planteamientos para un Plan Cuatrienal de Desarrollo en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago" [38], el CREA propone la adopción de un modelo de desarrollo económico "armónico" e "integral", el acoplamiento de los Planes Nacionales a los Planes Regionales y señala la urgencia de llevar a la práctica el primer Plan Integral de Desarrollo Regional de la Región Centro-Sur, a manera de "Plan Piloto" o "Plan Experimental" para que pueda servir para fijar pautas para los propios Planes Nacionales.

De 1974 a 1976 el CREA, en un momento de logros y éxitos de su institución, pasa a ser dirigido por representantes del Gobierno Revolucionario Nacionalista de la Fuerzas Armadas<sup>20</sup>, y en septiembre de 1975 emprende, junto con la JUNAPLA, un proceso de planificación regional coordinado<sup>21</sup> con el fin de elaborar el Primer Plan Integral de Desarrollo Regional del Ecuador.

Un pre-diagnostico de la realidad regional antecedió la publicación del "Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Introducción" [39], un trabajo dirigido por el economista Oswaldo Washima Chávez<sup>22</sup> y basado en el análisis de la estructura espacial-sectorial de la región y en la lectura de la coyuntura existente en 1976.

Objetivo principal del plan era elevar el nivel de ingresos de las capas sociales más bajas mediante la reorientación del uso de la tierra en las provincias de Azuay y Cañar (integrando los minifundios), fomentando un uso intensivo de la tierra en la provincia de Morona Santiago (con la colonización semi-dirigida).

Los objetivos específicos, de largo plazo, debían: proporcionar a los sectores sociales el acceso a bienes y servicios básicos; fortalecer el aparato productivo para facilitar una interacción entre economía, proceso social y medio ambiente; robustecer el rol de la región en el contexto nacional, asegurando su adecuada integración y participación en el proceso de desarrollo nacional, y alcanzar la participación consciente y crítica de la población en el proceso de desarrollo regional [40].

La definición de "regiones de planificación"<sup>23</sup> precisó de la identificación de los principales factores de atraso de una zona respecto a otra, así como de la definición de zonas económicas homogéneas. De ahí que, entre 1976 y 1977, el CREA y la JUNAPLA publicaron otros dos estudios: "Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis desagregado. La experiencia en la Región del Azuay, Cañar y Morona Santiago, Ecuador" [41] y "Bases para

[36] Regalado JF. Aproximación a las políticas de planificación y desarrollo en Ecuador y sus fundamentos sociales desde Azuay (1930-1960). Pucara [Internet] 2011 [consultado: 23 junio 2018]; 24:(135-54). Disponible en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/29887/1/126-459-1-PB.pdf>.

[37] Martínez PE. Lineamientos generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Cuenca: Ecuador; 1962. 62 p.

[38] Martínez PE. Planteamientos para un Plan Cuatrienal de Desarrollo en las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. [Informe inédito del CREA para BID]; 1971. 300 p. Disponible en: AECREASZ6\_C.

[39] CREA. Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Introducción. Cuenca: CREA; 1976. 300 p. Disponible en: AECREASZ6\_C.

[40] JUNAPLA, OEA. Libro de Memorias: Seminario Taller sobre formulación del Programa de Desarrollo Local (Rural Urbano Integrado) de Cañar-Suscal-Zhud y Santa Isabel. Cuenca, Cañar, Santa Isabel: JUNAPLA y OEA; 1978. 135 p. Disponible en: AECREASZ6\_C.

[41] JUNAPLA, ONU, CREA. Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis espacial desagregado. La experiencia en la Región del Azuay, Cañar y Morona-Santiago-Ecuador. Quito: Oficina de Publicaciones; 1977. 42 p. Disponible en: AECREASZ6\_C.

<sup>19</sup> El CREA se funda el 07/12/1958 mediante una nueva Ley, publicada en el Registro Oficial N° 698.

<sup>20</sup> Se sucedieron en el cargo de Director, el MY. José Gallardo Román y el MY. Paco Moncayo Gallegos.

<sup>21</sup> Proyecto registrado en el marco del Convenio de Asistencia Técnica de Naciones Unidas ECU/74/005.

<sup>22</sup> Director del Departamento de Planificación del CREA.

<sup>23</sup> Las regiones de planificación eran coincidentes con los límites político-administrativos provinciales.

la implementación de un sistema de participación de la población en el proceso de Planificación Regional del Ecuador” [42]. En los dos documentos se hacía hincapié en el concepto de “descentralización de las decisiones”.

Para facilitar la aplicación de métodos participativos en los procesos de planificación se consideró que la parroquia rural, por ser el nivel de organización territorial más pequeño<sup>24</sup>, sería el espacio apropiado para la implementación de acciones participativas, punto de partida para la división de la Región Centro-Sur en Áreas Básicas de Planificación (ABP).

Una ABP fue definida como un espacio geográfico de carácter unitario, un área homogénea habitada por individuos vinculados por relaciones históricas de producción específicas: estructuras económicas en el espacio que se interrelacionaban en forma de sistemas y subsistemas productivos funcionales e interdependientes. Las ABP eran territorios continuos con agentes o medios involucrados en un mismo tipo de relaciones (áreas de producción campesina) o con un idéntico nivel de calidad de atributos (áreas ocupadas por ciertos grupos étnicos, por familias con un ingreso anual similar y áreas con una producción dominante semejante).

La estructura espacial del desarrollo regional de la Región Centro-Sur del Ecuador estaba definida por un sistema de treinta ABP y por las acciones prioritarias a implementar en cada una de ellas (Figura 6).

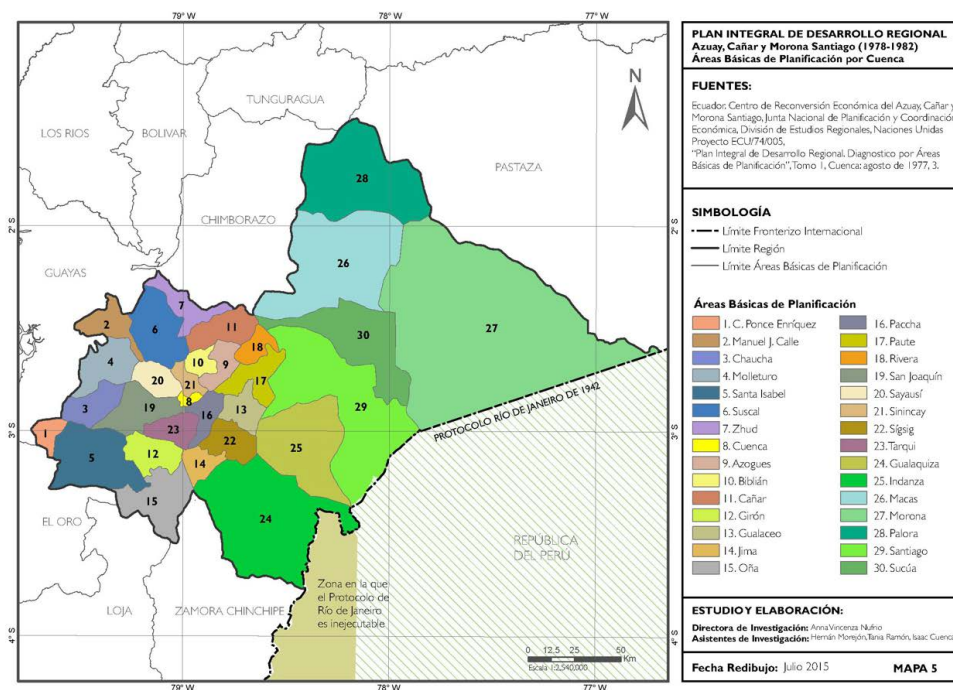


Figura 6: Áreas Básicas de Planificación (1977). Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

A finales de 1978 algunas ABP fueron el escenario privilegiado para ensayar experiencias pilotos que, en línea con cuanto ocurría en otros países latinoamericanos, se formalizaron a través de Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI)<sup>25</sup> [43]: el DRI de Santa Isabel y el DRI de Cañar-Suscal-Zhud son dos ejemplos de implementación de dichas estrategias.

El Plan Integral de Desarrollo Regional se ejecutaba, así, a escala micro-regional y gracias a la aplicación de estrategias DRI en las ABP. Esto demostraba que la planificación regional, para ejecutarse, necesitaba asociarse a un proceso de cambio socioeconómico sostenido y localizado en áreas que eran mucho más pequeñas que una región de planificación convencional, en auténticas micro-regiones de planificación.

[42] Rusque JA. Ecuador. Bases para la implementación de un sistema de participación de la población en el proceso de Planificación Regional del Ecuador [Internet]. Quito: JUNAPLA y ONU; 1976. 72 p. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/580/1/Bases%20para%20la%20Implementacion%20de%20Sistema%20de%20Participacion.pdf>.

[43] Weitz R. Desarrollo Rural Integrado. El enfoque de Rejovot. 2da ed. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; 1981. 118 p.

<sup>24</sup> A nivel parroquial era más fácil fomentar la participación de las organizaciones institucionales de base desde el principio y, al mismo tiempo, caracterizar problemáticas, limitaciones y potencialidades específicas.

<sup>25</sup> Conocidos también como “Enfoque de Rejovot”, las estrategias DRI eran acciones integrales en el sector agropecuario. Establecidas por Raanan Weitz, para permitir la transición desde la agricultura de subsistencia a la agricultura de alta tecnología orientada a la exportación, fueron ensayadas inicialmente en Israel entre 1948 y 1984.



Lamentablemente, la adopción de estrategias DRI se estancó en 1979 cuando la JUNAPLA fue substituida por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y, paralelamente, un cambio en la dirección ejecutiva del CREA inauguró una etapa de inestabilidad de la Institución.

Los años '80 marcaron en toda Latinoamérica un retroceso de la Planificación como instrumento de política pública: se dismantelaron muchos ONP y el Estado empezó a tener un papel subsidiario, funcional al sector privado y al mercado [44] [8].

En el caso particular de las políticas regionales, estas fueron reemplazadas por una descentralización para la repartición de recursos fiscales, con acento marcadamente municipalista.

## Conclusiones

El análisis de la institucionalización y evolución de la Planificación Nacional y Regional en el Ecuador (1952-1982) ha permitido destacar, ante todo, cómo la intensa labor planificadora de la JUNAPLA, que se desarrolló con determinación en la actividad política de varios gobiernos, se fundamentó en la búsqueda constante de equilibrios entre las funciones verticales y horizontales de la planificación, y fue una coordinación ejemplar entre un ONP, los Organismos de Asistencia Técnica Internacional (CEPAL, ILPES, ONU, BID, entre otros) y un ODR.

El material bibliográfico analizado y los mapas interpretativos editados han revelado que existe un rico acervo de análisis y planteamientos, realizados entre 1952 y 1982, en pro de la planificación nacional y regional del desarrollo del Ecuador, y que conforman un cuerpo de doctrina interesante en materia de Estudios Regionales que se fundamentan en el análisis profundo de la realidad ecuatoriana<sup>26</sup>.

Por lo que se refiere a la planificación nacional puede destacarse que las primeras experiencias fueron sectoriales, evolucionando solo sucesivamente hacia perspectivas propiamente territoriales, con connotaciones multisectoriales.

A mediados de los '70 la variable "espacio" es considerada como otro recurso al servicio del desarrollo regional, y por ello se adopta un enfoque socio-económico integral y se incluyen la "variable regional" y la "dimensión espacial" en los planes, priorizando la aplicación de estrategias en regiones significativas, es decir, en "regiones problema".

El "Primer Plan Integral de Desarrollo Regional de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago 1978-1982" se constituyó en el instrumento directriz no solo de las acciones locales, sino en general de programas y proyectos del Gobierno central y la elección de articular el espacio regional por Áreas Básicas de Planificación fue, en teoría, una elección acertada y un instrumento eficaz para jerarquizar espacialmente las prioridades de una región en función del desarrollo de los propios grupos humanos.

El plan regional se ejecutó parcialmente, a escala micro-regional, gracias a la adopción de las estrategias DRI; sin embargo, algunas limitaciones dificultaron su alcance y éxito: los DRI tuvieron un carácter asistencialista y paternalista y funcionaron con un enfoque "de arriba hacia abajo"; la coordinación entre los actores involucrados fue caótica y no siempre fructífera; hubo incongruencia entre la programación de metas y la programación financiera de los proyectos; los créditos adecuados para los campesinos fueron inexistentes y los proyectos no alcanzaron nunca el carácter de auto-gestionado; y, por lo general, la aplicación de estrategias DRI no fue suportada por una atenta formulación de políticas diferenciadas para cada ABP.

[44] Máttar J. Editor. Planificación para el desarrollo y la integración regional. Propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los Países de América Latina y el Caribe [Internet]. Brasilia: ILPES; 2013. 30 p. [consultado: 03 agosto 2018]. Disponible en: [https://www.cepal.org/crp-ilpes/noticias/documentosdetrabajo/5/51585/2013-946\\_CRP.14\\_Propuesta\\_estrategica\\_ESP-WEB.pdf](https://www.cepal.org/crp-ilpes/noticias/documentosdetrabajo/5/51585/2013-946_CRP.14_Propuesta_estrategica_ESP-WEB.pdf).

<sup>26</sup> Algunos diagnosticos testimonian sobre las difíciles condiciones de vida de la población; identifican los problemas y las casusas suyacentes del desarrollo ecuatoriano de aquellos años; muestran el potencial económico del país y también los obstáculos internos y externos que impedían su progreso.

En la actualidad, la planificación en el Ecuador se ancla nuevamente a estrategias nacionales de desarrollo, como consecuencia de las transformaciones político económicas impulsadas por el gobierno de Rafael Correa entre 2007 y 2017.

El nuevo ordenamiento territorial consagrado en la “Constitución de Montecristi”, en el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2017-2021 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se inscribe en un marco de reformas estructurales que incluyen, con prioridad, la reivindicación de los derechos de las «naciones y pueblos indígenas originarios»; recupera el papel del Estado como promotor de un desarrollo basado en la cohesión y la equidad interterritorial y que reconoce, además del municipal, niveles territoriales intermedios como el regional y las circunscripciones territoriales (CT)<sup>27</sup>

Sin embargo, la crisis financiera y productiva<sup>28</sup> actual ha incrementado los niveles de pobreza, el aislamiento y la segregación en las áreas rurales del Ecuador. Si recurrimos al enfoque territorial para una lectura de los mecanismos de interconexión espacial de dichos fenómenos, podemos visualizar cómo la exclusión territorial ha echado raíces precisamente en el desarrollo micro-territorial. Exclusión y micro-regiones están íntimamente vinculados porque las áreas socialmente deprimidas están localizadas, mayoritariamente, en micro-regiones rurales con retrasos de desarrollo.

Desestructurar el carácter excluyente de dicha organización territorial es posible, a condición de que se implemente una estrategia de desarrollo micro-regional a medida de las restricciones estructurales y de la heterogeneidad de las poblaciones rurales.

En este sentido definir una adecuada tipología de micro-regiones<sup>29</sup> puede ser un ejercicio útil para identificar zonas con potencialidades y problemáticas comunes como para diferenciar aquellas otras donde las políticas de desarrollo deben ser necesariamente distintas. Asimismo, dichas micro-regiones se pueden consolidar como “territorios capaces”, es decir, territorios-recurso que, con modalidades diferentes, pueden desafiar los dilemas de las crisis económicas y de los procesos postindustriales y globalizados y ser un modelo de desarrollo local sostenible y una instancia capaz de agilizar el proceso de regionalización del Ecuador.

A la luz de estas consideraciones, el análisis de las experiencias de planificación nacional y regional fomentadas en el Ecuador entre 1952-1982 vuelve a ser de interés para el actual debate sobre el fomento de la planificación regional en el país.

## Agradecimientos

La autora desea agradecer a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT, Quito, Ecuador), a la Universidad de Cuenca, a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES-Zona 6-Austro, Cuenca, Ecuador). Se agradece de manera especial al Ph.D. Rodrigo Mendieta Muñoz y al M.Sc. Santiago E. Pozo (Grupo GIER) y a los evaluadores anónimos por los comentarios y sugerencias realizadas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.



*Anna Vincenza Nufrio*  
*Doctora Arquitecta por el Politecnico di Milano. Investigadora Senior del Programa Prometeo, SENESCYT, Ecuador y Miembro colaborador del Grupo de Investigación en Economía Regional GIER de la Universidad de Cuenca, Ecuador.*  
*E-mail: anna.nufrio@gmail.com*

<sup>27</sup> Las CT pueden ser conformadas por los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios.

<sup>28</sup> Causada por decisiones política que no han velado por la sostenibilidad económica del país; la caída de los precios de las materias primas y la imposibilidad del Gobierno ecuatoriano de seguir subsidiando algunas de sus políticas de ayuda.

<sup>29</sup> Para profundizar en el tema de las tipologías de micro-regiones de las áreas rurales de Ecuador, véase: Mayurama E; Torero M; Elías M. Tipología de micro-regiones de las áreas rurales de Ecuador: aplicación de fronteras estocásticas de utilidades agrícolas. Finanzas Públicas. 2009; 1(2):113-142.